

**MESTRADO**  
**ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS: CASO  
ARSENAL DO ALFEITE S.A.

ALINA FEDELESH

SETEMBRO-2017

**MESTRADO**  
**ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS: CASO  
ARSENAL DO ALFEITE S.A.

ALINA FEDELESH

**ORIENTAÇÃO:**

PROFESSOR DOUTOR JOSÉ ALBANO DA SILVA SANTOS

SETEMBRO-2017

## Resumo

A revisão do Sistema Normativo de Contas 95 (SEC 95) e a entrada em vigor do Sistema Europeu de Contas 2010 (SEC2010) originou alterações tanto na composição do Setor Público Empresarial (SPE) , como no Setor Público Administrativo (SPA). Este normativo revisto tornou dinâmica a fronteira entre estas duas realidades, surgindo assim uma realidade totalmente nova, as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR).

As EPR são unidades institucionais que, pertenciam ao Setor Público Empresarial, mas são temporariamente reclassificadas como unidades do SPA, em virtude da aplicação de novos critérios qualitativos definidos pelo SEC2010.

O objetivo primordial desta dissertação consiste em analisar as EPR, evidenciando se a reclassificação teve, ou não, um impacto significativo no seu desempenho. Para tal, apresenta-se um caso de estudo sobre o Arsenal do Alfeite, S.A..

A revisão da literatura efetuada mostra que o normativo legal aplicado às EPR torna a sua atuação no mercado menos competitiva e muito dependente do Orçamento de Estado. Por outro lado, e através do estudo ao Arsenal do Alfeite, S.A. foi possível inferir que as EPR apresentaram resultados líquidos piores imediatamente após a sua reclassificação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema de Contas Nacionais, Setor Empresarial do Estado, Empresas Públicas, Empresas Públicas Reclassificadas, Arsenal do Alfeite.

## Abstract

The revision of the European System of National and Regional Accounts (ESA 95) and emergence of the European System of National and Regional Accounts 2010 (ESA 2010) led to changes in the composition of the Public Business Sector and the Central Government Sector. This new and developed regulation has made the boundary, between these two realities, dynamic, leading to the appearance of a new reality, Reclassified State-Owned Enterprises (Reclassified SOEs).

The Reclassified SOEs are institutional units that belong to the Public Business Sector, but were temporarily reclassified as Central Government Sector units, due to the application of new qualitative criteria defined by ESA2010.

The main purpose of this thesis is to analyze the Reclassified SOEs and reveal whether the reclassification had, or not, a significant impact on its performance. To reach this objective it was used Arsenal do Alfeite, S.A. as a case study.

The literature review shows that the legal regulations applied to Reclassified SOEs makes its performance in the market less competitive and more dependent on the State Budget. On the other hand, and through the study of Arsenal do Alfeite, S.A., it was possible to infer that the Reclassified SOE presented worse results immediately after its reclassification.

**KEY-WORDS:** European System of National and Regional Accounts, Public Business Sector, State-Owned Enterprises, Reclassified State-Owned Enterprises, Arsenal do Alfeite.

## Lista de Abreviaturas

<b>AA S.A</b>	Arsenal do Alfeite S.A.
<b>AP</b>	Administrações Públicas
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CN</b>	Contabilidade Nacional
<b>CP</b>	Contabilidade Pública
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>EFB</b>	Esforço Financeiro Bruto
<b>EP</b>	Empresa Pública
<b>EPR</b>	Entidades Públicas Reclassificadas
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral das Finanças
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>LEO</b>	Lei de Enquadramento Orçamental
<b>MF</b>	Ministério das Finanças
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>SEC</b>	Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas
<b>SEE</b>	Sector Empresarial do Estado
<b>SFA</b>	Serviços e Fundos Autónomos
<b>SI</b>	Serviços Integrados
<b>SNA</b>	<i>System of National Accounts</i>
<b>SNC – AP</b>	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
<b>SPA</b>	Sector Público Administrativo
<b>SPE</b>	Sector Público Empresarial
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## Índice

1. INTRODUÇÃO .....	1
2. SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO.....	3
2.1 Delimitação Institucional .....	3
2.2 Delimitação do Setor Empresarial do Estado .....	5
2.3 Porque público e não privado?.....	8
2.4 Grandeza do Setor Empresarial do Estado.....	11
3. ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS.....	13
3.1 Integração das Entidades Públicas Reclassificadas no Perímetro da Administração Central.....	15
3.2 Forma, natureza jurídica e regime de reporte de informação das EPR.....	19
4. ANÁLISE DE UM CASO PRÁTICO – ARSENAL DO ALFEITE.....	23
4.1 Metodologia .....	24
4.2 História e Enquadramento legal.....	25
4.3 Análise financeira do Arsenal do Alfeite.....	28
5. CONCLUSÕES.....	34
Bibliografia.....	36
Legislação.....	40
ANEXOS.....	43
Anexo 1: Evolução do SEE .....	43
Anexo 2: Esforço Financeiro do Estado com o SEE .....	43
Anexo 3: Entradas e saídas de EPR's.....	44
Anexo 4: Series Arsenal do Alfeite – Contabilidade Pública – Receita.....	44
Anexo 5: Series Arsenal do Alfeite – Contabilidade Pública – Despesa.....	45
Anexo 6 – Séries Arsenal do Alfeite – Contabilidade Financeira - Demonstração de Resultados.....	45
Anexo 7 – Séries Arsenal do Alfeite – Contabilidade Financeira - Balanço.....	46

Anexo 8 – Recursos Humanos .....	47
----------------------------------	----

### **Índice de Gráficos**

Gráfico 1- Composição por atividade do SEE .....	12
Gráfico 2- Evolução das EPR'S .....	18
Gráfico 3- Variação da Receita Total do AA.....	29
Gráfico 4- Variação da Despesa Total do AA.....	30
Gráfico 5- Variação dos Gastos do AA .....	30

### **Índice de Tabelas**

Tabela 1- O setor público e os seus subsectores.....	7
Tabela 2- Âmbito do subsector "Administração Central" (exceto Segurança Social) em CN .....	16
Tabela 3- Âmbito do subsector "Administração Central" (exceto Segurança Social) em CP .....	17

## 1. INTRODUÇÃO

Em todas as sociedades organizadas cabe aos entes públicos a satisfação das necessidades coletivas. A dimensão e a composição deste conjunto de bens difere no espaço e no tempo (Santos,2016). Atualmente, o setor público abrange não só a totalidade das administrações públicas, como a totalidade do setor empresarial de capitais total ou maioritariamente públicos (Pereira, et al.,2009).

A delimitação do perímetro das Administrações Públicas baseia-se numa óptica económica para caracterização das instituições definida pelo SEC95, segundo este normativo as instituições cuja lógica de funcionamento seja mercantil<sup>1</sup> pertencem o Setor Empresarial do Estado (SEE) (Pereira, et al.,2009). A revisão do SEC95 e entrada em vigor do SEC2010, veio alterar o paradigma e composição do SPE. O SEC2010 estabelece que o critério da mercantilidade da produção, por si só, não é critério suficiente para determinar o universo das entidades públicas. Este novo normativo veio juntar ao critério quantitativo da mercantilidade outras considerações de ordem qualitativa, nomeadamente, controlo efetivo por parte da Administração Pública (AP). Surge assim, um conceito novo de EPR - unidades institucionais que, em princípio, pertencem ao SPE, mas são temporariamente reclassificadas como unidades do SPA, em especial na sequência do incumprimento da regra dos 50% ou outros critérios qualitativos definidos pelo SEC2010 (Santos, 2016).

O SEE é composto por setenta e quatro empresas distribuídas por setores vitais da economia portuguesa, tais como, saúde, transportes, comunicação, entre outras. O valor total das participações do Estado é de 39,8 milhões de euros, o que representa 22% do PIB. Do universo total das setenta e quatro empresas, cinquenta e quatro são

---

<sup>1</sup> A produção mercantil é a que é, ou se destina a ser, vendida no mercado a preços economicamente significativos. A produção apenas é vendida a preços economicamente significativos se mais de 50 % dos custos de produção forem cobertos pelas vendas. (SEC 95 (1.37,3.18 e 3.19)).



EPR, ou seja, mais de metade das empresas do SEE foram reclassificadas com a entrada em vigor do SEC2010 (DGTF, 2015).

O objeto de estudo da presente dissertação serão as Entidades Públicas Reclassificadas, nomeadamente, a sua forma e natureza jurídica, a sua integração no perímetro das Administrações Públicas e o impacto que a reclassificação teve no setor das administrações públicas, em geral, e na *performance* das empresas reclassificadas, em particular.

Em termos metodológicos procede-se, em primeiro lugar, a uma revisão de literatura relevante sobre o SEE e as EPR. Seguidamente pretende-se, através da análise de um caso prático de uma EPR, demonstrar empiricamente o impacto que a reclassificação teve no desempenho da empresa.

De modo a dar cumprimento à metodologia indicada, a dissertação estrutura-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo corresponde à introdução, onde estão definidos os objetivo de estudo, metodologia e estrutura do trabalho a desenvolver.

No segundo pretende-se definir corretamente as delimitações do SEE, medir a sua importância e grandeza ao nível nacional e internacional, tendo em conta o impacto que a entrada em vigor do SEC2010 teve na divisão das empresas públicas.

O terceiro é dedicado às EPR, apresentam-se aqui a sua caracterização jurídico-institucional e a sua integração no perímetro das AP. É efetuada também uma análise das alterações sofridas na interação com o Estado por parte das empresas públicas decorrente da sua reclassificação.

O quarto consiste na elaboração de um estudo de caso sobre a Arsenal do Alfeite, S.A. (AA S.A.), analisando o seu desempenho ao nível económico-financeiro

antes e depois da sua passagem para EPR, de modo a clarificar o impacto que a reclassificação teve na empresa.

Por fim, o último capítulo é composto por discussão das principais conclusões sobre as EPR e possível investigação futura.

## **2. SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO**

### ***2.1 Delimitação Institucional***

O Estado não é formado por uma única entidade responsável por todas as decisões, muito pelo contrário, o Estado é uma estrutura complexa constituída por uma diversidade de elementos. O limiar que separa o setor público do privado não tem uma definição universalmente aceite, existem várias teorias e interpretações em relação a esta matéria. A delimitação deste conceito tem vindo a sofrer mutações ao longo do tempo e do espaço, existem variações de época para época e de país para país (Tanzi & Schuknecht, 2000). No dizer de Lane, o setor público é um fenómeno bastante complexo que pode ser explicado por uma variedade de diferentes indicadores (Lane, 2000).

Na era das finanças “modernas” a atividade financeira do Estado não se limita apenas à administração pública, mas inclui também o setor público empresarial. Com uma definição abrangente, pode entender-se por setor público todas as entidades que são controladas pelo poder político. Atualmente, esta definição abrange, não só, a totalidade das administrações públicas, como a totalidade do setor empresarial com capitais parcialmente ou totalmente públicos (Pereira, et al., 2009). Englobando todas estas ideias Lane generaliza assumindo que “*O Setor Público é um conjunto de instituições que coordenam os interesses dos diferentes grupos que solicitam de várias maneiras um conjunto diversificado de atividades públicas*” (Lane, 2000, p. viii).

Atualmente a demarcação do perímetro das Finanças Públicas é feita ao abrigo dos critérios definidos no Sistema de Contas Nacionais (SCN), vulgarmente conhecido pelo *System of National Accounts* 2008 (SNA), este sistema foi adotado pelas principais instâncias mundiais que superintendem esta matéria e define, os princípios que servem de referência para o estabelecimento das contas nacionais, tornando-as mais compreensíveis, consistentes e integradas. O SNA 2008 inspirou a criação do Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC 95) e posteriormente Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na União Europeia (SEC 2010) (Santos, 2016).

O SCN divide a economia em cinco setores mutuamente exclusivos: sociedades não financeiras, sociedades financeiras, administrações públicas, instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias e as famílias (European Communities, et al, 2008). O Setor das Administrações Públicas referido pelo SNA corresponde ao tradicional conceito do SPA, ou seja, engloba unidades institucionais<sup>2</sup> que não são produtores mercantis<sup>3</sup> e são financiados por impostos, bem como aquelas que têm como função principal a redistribuição do rendimento (Comissão Europeia, 2013).

Por sua vez, o Setor das Administrações Públicas é dividido em três subsectores: Administração Central, Administração Regional e Local e Segurança Social (European Communities, et al, 2008).

---

<sup>2</sup> A unidade institucional é um centro elementar de decisão económica. Caracteriza-se por uma unicidade de comportamento e uma autonomia de decisão no exercício da sua função principal. Considera-se que uma unidade residente constitui uma unidade institucional desde que goze de autonomia de decisão no exercício da sua função principal, disponha de uma contabilidade completa ou que seja possível e significativo, tanto de um ponto de vista económico como jurídico, elaborar uma contabilidade completa se tal for necessário (Comissão Europeia, 1996: 42).

<sup>3</sup> Uma atividade deve ser considerada atividade mercantil quando os correspondentes bens e serviços são comercializados nas seguintes condições: 1) Os vendedores atuam de forma a maximizar os seus lucros a longo prazo, e fazem-no vendendo livremente no mercado bens e serviços a quem esteja disposto a pagar o preço de venda; 2) Os compradores atuam de forma a maximizar a sua utilidade, tendo em conta os seus recursos limitados, comprando de acordo com os produtos que melhor respondem às suas necessidades ao preço proposto; 3) Existem mercados eficazes sempre que vendedores e compradores têm acesso ao mercado e informações sobre o mesmo. Um mercado eficaz pode operar mesmo que as condições não sejam perfeitamente cumpridas (Comissão Europeia, 1996: 40).

Porém, a AP não limita o exercício da sua atividade às unidades institucionais não mercantis. Para prosseguir os seus fins, a AP pode alargar a sua atividade às unidades institucionais que se dedicam à produção mercantil de bens ou serviços, como é o caso das empresas públicas (EP). A inclusão de uma EP num dos setores institucionais definidos pelo SCN vai depender da mercantilidade da sua produção. A EP que é produtora mercantil pertence ao Setor das Sociedades Financeiras ou Setor das Sociedades não Financeiras, por outro lado, a empresa que configura um produtor não mercantil pertence ao Setor das Administrações Públicas (European Communities, et al, 2008).

Por outro lado, para avaliar o impacto que o conjunto das entidades públicas têm na economia, independentemente da sua natureza, surge o conceito do Setor Público (SP). O SP inclui o SPA (produtores públicos não mercantis ou equiparados) e SPE (produtores públicos mercantis). O SPE é composto por empresas públicas<sup>4</sup>, empresas participadas<sup>5</sup> e o Setor Empresarial Regional e Local<sup>6</sup> (Santos, 2016).

## *2.2 Delimitação do Setor Empresarial do Estado*

Com a revisão do SEC 95 e entrada em vigor do SEC 2010 as delimitações do SPA não sofreram alterações, enquanto os critérios estabelecidos para delimitação do SPE foram modificados (Comissão Europeia, 2013).

De acordo com SEC 95 (Comissão Europeia, 1996) todas as unidades institucionais são agrupadas em setores e subsetores com base no tipo do produtor que são e a sua principal atividade e função. Assim, o SPE corresponde aos setores Sociedades Financeiras e Sociedades não Financeiras. Ambas as sociedades referidas são divididas em três subsectores: empresas públicas, empresas privadas controladas por

---

<sup>4</sup> Artigo 5.º da Dec. Lei n.º 133/2013, de 03 de Outubro

<sup>5</sup> Artigo 7.º da Dec. Lei n.º 133/2013, de 03 de Outubro

<sup>6</sup> Artigo 4.º da Dec. Lei n.º 133/2013, de 03 de Outubro

nacionais e empresas controladas por estrangeiros. Este estudo terá como foco as empresas públicas e as empresas participadas dentro das Sociedades não Financeiras.

O setor das Sociedades não Financeiras Públicas compreende o conjunto de sociedades e quase-sociedades que são produtoras mercantis e se encontram sob controlo das Administrações Públicas. A regra da mercantilidade, durante a vigência do SEC 95 era o único critério que separava as empresas públicas não financeiras do setor das administrações públicas. Esta regra pressupõe que os produtos sejam vendidos a preços economicamente significativos, ou seja, que 50 % dos custos da sua produção sejam cobertos pelas vendas (Comissão Europeia, 1996).

Com entrada em vigor do SEC 2010 as regras anteriormente referidas sofreram alterações significativas. A divisão das empresas públicas pertencentes, ou não, ao setor das administrações públicas, deixa de ser feita exclusivamente através do critério quantitativo da mercantilidade, dando-se uma maior importância aos critérios qualitativos (Eurostat, 2014). Os critérios qualitativos como motivação, controlo e independência passam a ter um peso considerável na definição do setor da unidade institucional.

Se uma empresa pública cumpre um dos seguintes critérios: a maioria dos direitos de voto na posse das administrações públicas; controlo do conselho de administração ou de outro órgão de direção pelas administrações públicas; controlo da nomeação e da exoneração de pessoal-chave pelas administrações públicas; controlo dos principais comités da entidade pelas administrações públicas; posse de uma *golden share*<sup>7</sup> pelas administrações públicas; disposições especiais; Administrações públicas como cliente dominante e contração de empréstimos junto das administrações públicas, de imediato, passa a ser reclassificada e inserida no perímetro das administrações públicas (Comissão

---

<sup>7</sup> Atualmente não existem em Portugal

Europeia, 2013). Por outro lado, os encargos financeiros passaram a incorporar os custos de produção, o que dificulta o cumprimento da regra da mercantilidade por parte das empresas. Deste modo, com as alterações sofridas com implementação do SEC 2010 e consequentes modificações do SPE, a delimitação atual da Administração Pública está representada na Tabela 1.

Administrações públicas				Sociedades públicas		
Administração central	Administração estadual	Administração local	Segurança Social	Sociedades não financeiras públicas	Sociedades financeiras públicas	
					Banco central	Outras sociedades financeiras públicas

Tabela 1: O setor público e os seus subsectores (Comissão Europeia, 2013).

Em Portugal, segundo o Ministério das Finanças (MF), “*todas as organizações empresariais sujeitas à lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas que possam exercer uma influência dominante, isoladamente ou em conjunto, de um modo permanente ou não, de uma forma direta ou indireta são consideradas empresas públicas*”. A influência dominante pode ser exercida através da detenção da maioria do capital, maioria dos direitos de voto, através do direito de designar e/ou destituir a maioria dos membros de órgãos de administração ou fiscalização ou através de disposição de participações qualificadas ou direitos especiais que lhe permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas pela empresa ou entidade participada (Art. n.º 5.º e 9.º do Dec.-Lei n.º 133/2013, de 03 de outubro).

As participações permanentes dizem respeito às participações que não possuem objetivos meramente financeiros, nem qualquer intenção de influenciar a orientação ou a gestão da empresa por parte das entidades públicas participantes, desde que a respetiva titularidade tenham uma duração superior a um ano. Este tipo de participações só estão previstas para as empresas participadas (Dec.-Lei n.º 133/2013 de 3 de outubro).

Atualmente, o SEE integra um vasto conjunto de empresas detidas ou participadas pelo Estado sendo responsável pela gestão de infraestruturas e serviços públicos fundamentais nos mais diversos setores e domínios <sup>8</sup>.

Apesar da separação metodológica entre SPE e SPA aqui referida, é de realçar que a ação destes setores não é desenvolvida em moldes totalmente independentes (Santos, 2016) . A Lei prevê que o Governo defina e aprove, por resolução do Conselho de Ministros, um conjunto de medidas ou diretrizes que ache relevantes para o equilíbrio económico e financeiro do SEE. Os titulares dos cargos de administração das empresas públicas estão vinculados por orientações estratégicas referidas e só gozam de autonomia de gestão dentro das orientações estratégicas definidas pelo Governo (Art. n.º 24.º e 25.º do Dec.-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro).

No que concerne à receita e à despesa, existe também um envolvimento significativo entre as duas realidades. Os cofres públicos recebem dividendos provenientes dos lucros geridos por algumas empresas do SPE. Em condições normais, os cofres públicos disponibilizam o dinheiro para financiar a participação no capital das empresas e, em alguns casos, financiar parte da sua despesa corrente. O financiamento da despesa corrente ocorre devido à fixação, por um ente público, de obrigações específicas de prestação de interesse coletivo por parte do SPE. Este tipo de financiamento é designado como subvenção pública (Santos, 2016).

### *2.3 Porque público e não privado?*

Não existe uma dimensão ideal do SPE, a sua grandeza sofre mudanças ao longo do tempo, em função dos diversos fatores que determinam a intensidade de intervenção do Estado na economia. Assim, não se pode afirmar que exista um facto único explicativo do grau do seu envolvimento nas empresas públicas (Santos, 2010). Por sua

---

<sup>8</sup> Para mais informação consultar o site institucional da Direção-Geral do Tesouro e Finanças: <http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/o-que-e-o-sector-empresarial-do-estado-see->

vez Clifton também indica que a explicação da razão de ser das empresas públicas é muito mais complexa, e a Teoria Económica tem de ser complementada com fatores de ordem política, ideológica, social, administrativa, estratégica e defensiva. A diferente trajetória histórica de um país pode ser explicada por vários argumentos, incluindo o papel do Estado na Sociedade, a estrutura e o nível de desenvolvimento económico, a natureza do regime político, o capital social e a comunidade empresarial, bem como a história do país em questão (Clifton, 2003).

Atualmente, o papel e a existência das empresas públicas têm sido alvo de duras críticas tanto no campo socioeconómico, como no debate político. Em Portugal, muitas empresas públicas têm resistido às vagas de privatizações ocorridas, aliás, o movimento de privatizações nacional já foi considerado como sendo o mais extensivo do continente europeu (Parker & Saal, 2003; Toninelli, 2000). Esta resistência por parte do SEE, acontece devido ao seu peso no PIB, no total emprego, à sua presença no comércio internacional e, principalmente, devido ao fornecimento de serviços de utilidade pública (Christiansen, 2011). A importância deste setor é reconhecida ao nível internacional e a OCDE refere-se às empresas públicas como um instrumento importante para alcançar melhor desenvolvimento industrial, maior inovação tecnológica, eficiência, competitividade e diversidade da economia (OCDE, 2015).

Por outro lado, a maioria das EP estão situadas nos setores estratégicos da economia, tais como serviços de comunicação social (Radio e Televisão Portuguesa), cultura (teatros), infraestruturas básicas (infraestruturas aéreas, ferroviárias, rodoviárias e portuárias) transportes (caminhos de ferro, metropolitano e transportes fluviais), reabilitação urbana (Polis), saúde (hospitais e unidades locais de saúde) e defesa. Assim, as EP tornam-se essenciais para um bom funcionamento da economia (DGTF, 2014).



Em termos de ordem económica, a lógica de colocar uma empresa no Sector Público é associada à existência das falhas de mercado. Dentro das falhas de mercado podem-se destacar as três mais importantes: os monopólios naturais, a existência de bens públicos, exploração de recursos naturais e, em situações excecionais, a necessidade em acautelar a sobrevivência de empresas que desenvolvem atividades essenciais para a economia nacional (Santos, 2010).

É considerado monopólio natural, uma indústria em que as economias de escala persistem ao longo de toda a extensão da sua produção, o que faz com que os respetivos custos médios sejam mais baixos quando existe uma única empresa no mercado a produzir. Por norma, tratam-se de indústrias que implicam custos fixos muito elevados e um dispendioso investimento inicial, que operam com custos marginais pequenos e custos médios decrescentes para qualquer nível de produção. Neste caso, a eficiência é alcançada quando existe apenas um produtor no mercado, pois vários produtores concorrentes iriam multiplicar os elevados custos fixos. É uma situação bastante frequente nos serviços de utilidade pública como infraestruturas de transportes (caminhos de ferro), telecomunicações, setor energético, correios, distribuição de águas, entre outros (Sharkey, 1982).

Os bens que não permitem a aplicação do princípio da exclusão<sup>9</sup>, fazem com que todos os indivíduos usufruam igualmente destes bens não existindo possibilidade de serem excluídos desta vantagem, independentemente da valorização que pessoalmente lhe possam atribuir. Os bens e serviços deste tipo não podem ser comercializados, pois torna-se impossível efetuar uma distribuição separada apenas aos indivíduos interessados. A impossibilidade de aplicação do princípio de exclusão resulta em dois casos diferentes: ou existe uma impossibilidade técnica de aplicação dos princípios de

---

<sup>9</sup> Um agente económico é excluído do consumo de qualquer bem ou serviço, salvo se estiver disposto a pagar o preço estipulado pelo fornecedor (Musgrave, 1959)

exclusão ou a exclusão é tecnicamente possível mas implica custos muito elevados, pelo que são desaconselháveis do ponto de vista económico. Qualquer um dos casos referidos resultam na impossibilidade da sua provisão pelo mercado, assim a provisão através do Setor Público poderá ser a solução economicamente mais eficiente. Por fim, é relevante referir que o Estado é mais eficiente a combater o comportamento dos utentes parasitas (*free-riders*<sup>10</sup>), porque nestes casos o sistema de preços tende a falhar (Pereira, 2008; Santos, 2010).

Segundo a OCDE as empresas públicas devem manter a neutralidade competitiva com os privados (OCDE, 2012). Nem sempre é possível acontecer, existem razões, algumas delas são os próprios motivos de existência das EP, que fazem com que os governos tomem decisões que não beneficiam esta neutralidade competitiva. A falta de neutralidade competitiva pode ser justificada com o facto de haver obrigação de manter o serviço de utilidade pública fornecido pela EP, com a política industrial definida pelo Governo que pode ser posta em prática através da utilização das EP. O crescimento de uma EP pode acontecer devido às pressões de grupos de interesse e população em geral, por causa dos empregos ou possíveis empregos que a mesma pode fornecer (OCDE, 2012).

#### ***2.4 Grandeza do Setor Empresarial do Estado***

Em relação à medição da grandeza do SEE e produção de estatísticas harmonizadas sobre o setor, as organizações internacionais dedicadas a estas temáticas, têm mostrado grandes dificuldades em proporcionar uma base de dados permanente com séries de valores comparáveis nesta área devido à impossibilidade de fixação de um padrão universalmente aplicável que resulta numa elevada heterogeneidade do setor

---

<sup>10</sup> *Free-rider* – “alguém que procura beneficiar de um bem público escapando à devida contribuição para o respetivo pagamento” (Santos, 2010:69).

e muitas situações concretas nos diversos países o que dificulta muito análises comparativas (Santos, 2010).

A comparação internacional do SEE não reflete uma tendência clara de evolução para os anos mais recentes (Anexo 1), existem países que registaram uma diminuição significativa no setor, como é o caso de Espanha, como existem países que assinalaram um aumento igualmente significativo, e.g. Alemanha. Por outro lado, existem países que tiveram uma diminuição em termos de número de empresas pertencentes ao SEE ao mesmo tempo que se verifica um aumento do número de empregados e do valor nominal das empresas, e.g. Itália. Em Portugal verificou-se uma diminuição do número das empresas em 10%, o número dos empregados em 5% e valor nominal das empresas em 58%.

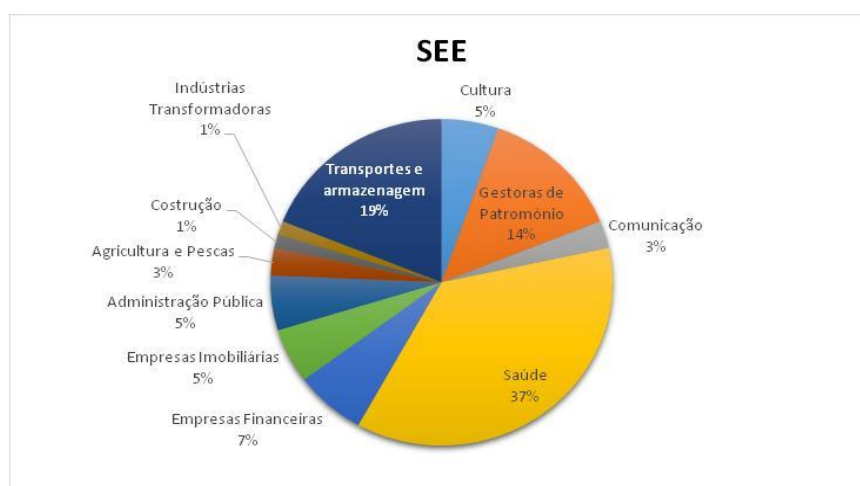


Gráfico 1: Composição por atividade do SEE (DGTF, 2015)

Ao nível nacional as circunstâncias referidas são suficientemente fortes para impedir o apuramento e divulgação regular dos dados globais sobre o SPE. As estatísticas disponibilizadas pela DGTF reportam-se apenas ao SEE.

O último relatório disponibilizado pela DGTF, sobre estatísticas de SEE, reporta ao primeiro trimestre de 2015. O valor total das participações do Estado à data de 30 de

setembro de 2015 era de 39,8 milhões de euros<sup>11</sup>, o que representa 22% do PIB (DGTF, 2015). Refere ainda o relatório que as empresas incluídas no SEE eram 74, sendo que a maioria pertence ao setor da saúde (Gráfico 1). Destas 74 empresas 36 são Sociedades Anónimas e 38 Entidades Públicas Empresariais.

Dentro do universo das 74 empresas referidas, 54 são EPR e 2 estão em liquidação, ou seja, mais de 50% das empresas públicas, em 2015, estavam dentro do perímetro orçamental (DGTF, 2015).

O esforço financeiro bruto do Estado (EFB)<sup>12</sup> com o SEE sofre um grande acréscimo no ano 2011 (Anexo 2). Este aumento deveu-se à entrada em vigor do SEC 2010, que teve como consequência a reclassificação de algumas empresas do SEE e o seu ingresso no setor das Administrações Públicas. As EPR deixaram de poder obter financiamento na banca comercial. Este facto explica o agravamento dos empréstimos concedidos pelo Estado e o incremento do esforço financeiro bruto do mesmo. Neste período também é registado um aumento de garantias concedidas pelo Estado (Santos, 2016). Em 2012 o EFB apresenta uma ligeira diminuição, em 2013 volta a aumentar e em 2014 atinge os valores mais elevados de sempre. O Esforço Financeiro Líquido (EFL)<sup>13</sup> tem comportamento semelhante ao EFB (DGTF, 2014).

### **3. ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS**

O novo normativo que determinou a integração das vulgarmente designadas EPR no perímetro de consolidação das contas públicas entrou em vigor no ano 2012. Esta matéria veio trazer novas exigências ao exercício de competências da Direção-Geral do Orçamento (DGO) e mudanças profundas na gestão e organização das EPR, na medida em que têm vindo a ser colocadas no processo orçamental, entidades cuja

---

<sup>11</sup> Valor inclui empresas em que o Estado detém participação direta (incluindo EPR) com exceção das empresas em liquidação

<sup>12</sup> Esforço Financeiro Bruto = Indemnizações compensatórias + Dotações de Capital + Assunção de passivos e outras responsabilidades + Empréstimos

<sup>13</sup> Esforço Financeiro Líquido = Esforço Financeiro Bruto - Dividendos

natureza é distinta das que tradicionalmente o integravam, designadamente pela diferenciação que registam ao nível do seu regime jurídico, financeiro e contabilístico, como é o caso da CP - Comboios de Portugal, da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, entre outros.

As EPR entram no perímetro orçamental como Serviços e Fundos Autónomos (SFA), podendo beneficiar de um regime simplificado de controlo de execução orçamental. Este regime simplificado pode traduzir-se na dispensa de cumprimento de algumas regras orçamentais, como a cabimentação da despesa ou equilíbrio orçamental<sup>14</sup> (Dec.-Lei n.º 18/2016 de 13 de abril).

A quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, ocorrida em 2014, alargou o âmbito de aplicação do processo orçamental às “... entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento” (Art. 2.º da Lei n.º 22/2011 de 20 de Maio).

Esta alteração deu início a um processo de convergência dos universos associados às óticas da Contabilidade Pública, cuja informação é compilada pela DGO, e da Contabilidade Nacional, da responsabilidade do INE, a autoridade estatística nacional a quem cabe produzir as contas nacionais do subsector das Administrações Públicas no âmbito do SEC2010, o referencial metodológico europeu. Com efeito, o perímetro de consolidação do SPA em contabilidade pública (relevante para o processo orçamental) aproximou-se do perímetro de consolidação das administrações públicas em contas nacionais (relevante para efeitos de reporte do saldo das administrações públicas à Comissão Europeia), considerando-se assim integradas no universo do orçamento e das

---

<sup>14</sup> Cumprimento da regra do equilíbrio significa que a receita menos a despesa tem que ter um valor igual ou superior a zero.

contas públicas todas as entidades incluídas no universo de consolidação das contas nacionais (Eurostat, 2010).

O referencial para a delimitação do universo subjacente a cada ciclo orçamental são as listas que o INE emite semestralmente, em março e setembro, com as entidades incluídas nas contas nacionais do setor das Administrações Públicas do ano anterior. É a partir destas listas que a DGO identifica as EPR a considerar no ciclo orçamental do ano seguinte (Lei n.º22/2011 de 20 de Maio).

Por sua vez, a nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) prevê a integração das empresas reclassificadas pelos critérios do SEC 2010 como é referido na alínea n.º4 do Art.º 2 da Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro *“Integram ainda o setor das administrações públicas as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsetor no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, na última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada até 30 de junho, pela autoridade estatística nacional, designadas por entidades públicas reclassificadas”*.

### ***3.1 Integração das Entidades Públicas Reclassificadas no Perímetro da Administração Central***

Como já foi anteriormente referido, as unidades institucionais da “Administração Central” incluídas pelo INE nas contas nacionais estão classificadas no setor S.13 - “Administrações Públicas”, um dos cinco setores institucionais nacionais definidos no âmbito do SEC2010 de acordo com as funções, comportamentos e objetivos principais das entidades económicas que constituem o total da economia interna. Por sua vez, o subsetor “Administração Central” (S.1311) agrupa todas as unidades das administrações públicas com uma esfera de competência nacional, com exceção das unidades de segurança social. Este subsetor é discriminado em função das especificidades das

economias dos países da UE. No caso português, encontra-se dividido pela autoridade estatística nacional em 3 conjuntos (Comissão Europeia, 2013), conforme está ilustrado na Tabela 2.

Setor	Subsetor	Subsetores	Inclui:	Natureza da atividade	Controlo
S.13 - Administrações Públicas	S.1311 - Administração Central	S.13111 - Estado	- Serviços Integrados	Não mercantil	Público
			- Caixa Geral de Aposentações		
		S.13112 - Serviços e fundos autónomos	- Serviços e Fundos Autónomos		
			- Entidades Públicas Empresariais		
		S.13113 - Instituições sem fim lucrativo	- Instituições sem fim lucrativo		

Tabela 2: Âmbito do subsetor "Administração Central" (exceto Segurança Social) em CN (Comissão Europeia, 2013)

Em contabilidade pública, a delimitação do universo de entidades do subsetor “Administração Central” com exceção da Segurança Social, que integram o processo orçamental está definida na LEO. Até ao ano de 2011 este subsetor integrou, exclusivamente, os Serviços Integrados (as entidades sem autonomia administrativa) e os Serviços e Fundos Autónomos. Os setores empresarial, fundacional e associativo de natureza pública ficavam fora do âmbito do processo orçamental e, por conseguinte, do apuramento dos agregados em contabilidade pública. Com a aprovação da Lei n.º 22/2011 de 20 de maio, o universo foi alargado às entidades incluídas no subsector S.1311 – Administração Central. No quadro da reforma do processo orçamental introduzida com a aprovação da Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, os 2 conjuntos de entidades que constituíam os SI’s e SFA’s foram incluídos num único grupo cuja nomenclatura passou a ser a de “Serviços e Entidades Públicas que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas”. Também o SPA passou, nos termos do novo enquadramento legal, a assumir a designação de “Setor das Administrações Públicas”, em similitude com a designação adotada em Contabilidade Nacional (Tabela 3).

Base Legal	Setor	Subsetor AC exceto SS		Ciclo Orçamental
Lei n.º 91/2001 de 20/08	Setor Público Administrativo	Serviços Integrados - Serviços e organismos que não dispõem de autonomia administrativa e financeira	+ Serviços e Fundos Autónomos que: a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas; b) Tenham autonomia administrativa e financeira; c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas	até 2011
Lei n.º 22/2011 de 20/05				de 2012 a 2015
Lei n.º 151/2015 de 11/09	Setor das Administrações Públicas	+ Serviços e Entidades Públicas que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas	+ Entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsetor no âmbito do SEC, na última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada até 30 de junho, pelo INE, designadas por <b>entidades públicas reclassificadas</b>	a partir de 2016

Tabela 3: Âmbito do subsetor "Administração Central" (exceto Segurança Social) em CP (LEO, 2015)

Faz-se, porém, notar que apesar da alteração do âmbito da LEO visar a aproximação dos conjuntos de entidades públicas que estão na base dos processos orçamentais e das contas nacionais, na prática estes não são coincidentes, na medida em que os serviços e entidades públicas autónomas cuja natureza não reveste a forma de empresa, fundação ou associação pública relevam, nos termos da LEO, para efeitos de apuramento de dados em Contabilidade Pública mas constituindo, de acordo com os critérios do SEC, unidades mercantis, não integram o universo de SFA's considerado pelo INE na produção de contas nacionais das AP's, antes são incluídos em outros setores da Economia, designadamente no setor S.11 – Sociedades não Financeiras Públicas (por exemplo o Instituto Nacional da Propriedade Industrial ou o Instituto da Vinha e do Vinho). Também os SFA's que exercem atividades de ordem financeira, de que é exemplo a Comissão de Mercado de Valores Imobiliários que são, em regra, classificados em contas nacionais no setor S.12 - Sociedades Financeiras Públicas relevando, no entanto, para o cômputo dos agregados em Contabilidade Pública (Instituto Nacional de Estatística, 2016).



A publicação do INE divide as entidades reclassificadas em três partes: Administração Central - Estado, Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central e Instituições Sem Fins Lucrativos da Administração Central (Lista INE Setembro 2016). Dependendo do ano, as listas registam um total mínimo de 263 (lista de março de 2014) e máximo de 386 entidades (lista de março de 2016), conforme está ilustrado na Tabela 4. Nestas listagens não são conhecidas as características das entidades que levaram a sua reclassificação. Consideram-se, assim, na ótica da Contabilidade Nacional, entidades reclassificadas todas as que, originalmente, não eram pelo INE classificadas num determinado setor ou subsetor, mas que, em virtude dos critérios de classificação previstos no SEC são reclassificados em outro setor ou subsetor.

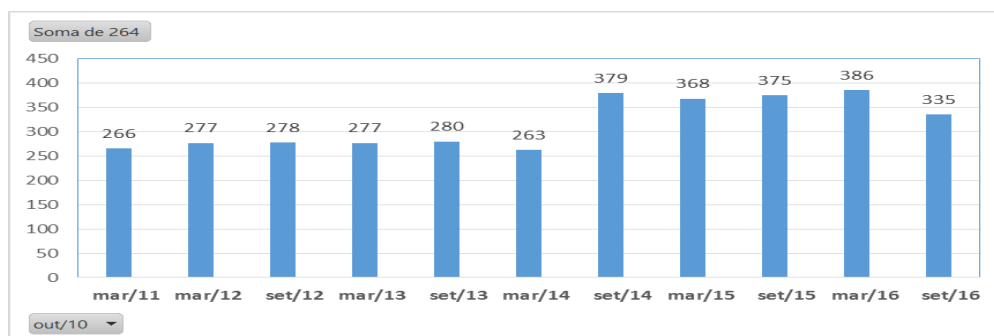


Gráfico 2: Evolução das EPR'S (INE)

Dependendo da fonte considerada, registam-se diferenças no quantitativo observado ao longo do período e, também, nas entidades subjacentes ao apuramento efetuado a partir de cada ano e fonte (Anexo 3). Estas divergências radicam, em grande medida, em alterações ocorridas no universo, designadamente pela extinção e criação de entidades, ou mesmo revisões nas classificações efetuadas pelo INE, cujo impacto em cada lista resulta diferenciado em função do momento em que essas alterações ocorrem.

Independentemente da fonte considerada, é clara a tendência do crescimento do número das EPR entre os anos 2011 e 2016.

### ***3.2 Forma, natureza jurídica e regime de reporte de informação das EPR***

As EPR entram no período orçamental como SFA's e regem-se por um regime especial de controlo execução orçamental, não lhes sendo aplicadas algumas das regras orçamentais exigidas aos outros Serviços e Fundos Autónomos.

Em termos de cumprimento das regras orçamentais, as entidades em questão ficam dispensadas da cabimentação da despesa<sup>15</sup>, ou seja, podem assumir os compromissos de despesa sem informação prévia dos serviços competentes sobre o cabimento no documento de autorização da despesa em causa. As entidades reclassificadas podem efetuar alterações orçamentais com recurso a gestão flexível desde que desta alteração não resulte um aumento da despesa, que não seja em matéria de ativos ou passivos financeiros e que não envolva saldos de gerência anterior<sup>16</sup>. Neste caso, entende-se por gestão flexível todas as alterações orçamentais entre SI's e SFA's que são efetuados dentro do mesmo programa. Os organismos em questão estão, também dispensadas, da entrega dos saldos, limitações de constituição do fundo maneo e adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (Art. n.º 20 do Dec.-Lei n.º18/2016, de 13 de abril).

Tirando as exceções aqui mencionadas, as restantes regras previstas na Lei do Orçamento do Estado, Decreto de Lei da Execução Orçamental e Circulares são aplicáveis às entidades objeto do estudo, nomeadamente, cumprimento da unidade de tesouraria, envio da previsão mensal da execução, apresentação do balancete analítico e demonstrações financeiras, entre outras a definir na altura de publicação do quadro legal referido (Art. n.º 20 do Dec.- Lei n.º18/2016, de 13 de abril).

---

<sup>15</sup> Art.º 45º da Lei de Enquadramento Orçamental

<sup>16</sup> Saldo de dotações dos anos anteriores

Nem todas as empresas que entram no perímetro orçamental ficam abrangidas pelo regime geral das EPR que foi descrito. Todas as entidades reclassificadas que não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado, ou que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1 500 000, ficam abrangidas pelo regime simplificado (N.º10 do Art.3º da Lei n.º7 A/2016 de 30 de março).

O regime simplificado, como o próprio nome indica, simplifica e atenua algumas das regras orçamentais aplicadas no regime geral. Neste caso, para além das exceções aplicadas no regime geral, não são extensíveis às EPR do regime simplificado as regras relativas às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial, ao princípio da unidade de tesouraria, à apresentação do balancete analítico e demonstrações financeiras (Art.º n.º 20 do Dec.-Lei n.º18/2016 de 13 de abril). As entidades abrangidas pelo regime simplificado são obrigadas à aplicação do regime da classificação económica das receitas e das despesas definido pelo Dec.-Lei n.º26/2002, de 14 de fevereiro, alterado pelos Dec.-Lei n.ºs 69-A/2009, de 24 de março, 29-a/2001, de 1 de março e 52/2014, de 7 de abril, no modelo simplificado definido pela DGO. Este modelo simplificado, em regra, consta num dos Anexos à Circular de Execução do Orçamento de Estado.

A informação a prestar pelas EPR, e a sua periodicidade, está expressa nos anexos à Circular de Execução do Orçamento de Estado, podendo anualmente sofrer alterações.

Os obstáculos existentes no reporte de dados por parte das entidades reclassificadas já há muito que são referenciadas pelo Tribunal de Contas (TC)<sup>17</sup>. No relatório de auditoria sobre o controlo do SEE por parte do MF, foi realçada a falta de

---

<sup>17</sup> Recomendação 8 – PCGE/2012, Recomendação 9 – PCGE/2013 e Recomendação 9 – PCGE/2014 do Tribunal de Contas

referencial contabilístico apropriado que eliminasse o enviesamento decorrente da transformação da informação de base de acréscimo em informação orçamental. O referencial contabilístico inadequado complexifica a identificação da natureza das operações, o que torna mais difícil a identificação da natureza das operações efetuadas por empresas públicas. Este desafio de identificação, também é referido no Parecer do TC sobre a Conta Geral do Estado do ano 2015 (Tribunal de Contas , 2016).

As práticas diferenciadas entre as EPR's implicam critérios de mensuração e de reconhecimento diferentes, de onde resulta falta de uniformidade. Não obstante o calendário orçamental do Estado e do ciclo previsto no Código das Sociedades Comerciais terem por referência o ano civil, o ciclo orçamental pode sofrer alterações por parte dos Governos, como é o caso dos anos em que ocorrem eleições legislativas e que podem provocar constrangimentos no funcionamento das empresas.

Todas as limitações acima referidas podem vir a ser colmatadas com a implementação do SNC-AP (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas) previsto para os próximos anos (Tribunal de Contas , 2016).

Para além das obrigações decorrentes de equiparação a SFA por força da Lei de Enquadramento Orçamental, as EPR mantêm as obrigações gerais das entidades do SEE<sup>18</sup>.

As empresas reclassificadas conservam o dever de transparência financeira, tendo por incumbência organizar a sua contabilidade conforme previsto nos termos legais, de modo que seja possível identificar claramente todos os fluxos financeiros, operacionais e económicos existentes entre elas e as entidades públicas titulares do respetivo capital social ou estatutário, nos termos e condições previstas no Decreto-Lei n.º 148/2003, de

---

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 158/2009 de 13 de Julho, Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de Setembro, republicado com Decreto-Lei n.º 76-A/2006 de 29 de Março e Decreto-Lei n.º 558/99 de 17 de Dezembro alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007 de 23 de Agosto

11 de julho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 120/2005, de 26 de julho, e 69/2007, de 26 de março. Todas as despesas devem ser documentadas de acordo com o respetivo normativo legal.<sup>19</sup>.

Este regime de transparência financeira pressupõe que, a prestação de contas sobre as relações financeiras estabelecidas com o Estado ou qualquer outra entidade pública, envolvam, nomeadamente *“a compensação de perdas de exploração, entradas de capital, dotações ou liberalidades e respetivas condições, subsídios não reembolsáveis ou os empréstimos em condições privilegiadas, concessão de vantagens financeiras sob a forma de não percepção de benefícios ou de não cobrança de créditos, renúncia a uma remuneração normal dos recursos públicos utilizados e compensação de encargos impostos por qualquer entidade pública, territorial ou não”* (Art. nº 6.º do Dec.-Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, alterado pelos Dec.-Leis n.ºs 120/2005, de 26 de julho, e 69/2007, de 26 de março). Esta informação é fornecida sem prejuízo do disposto no artigo 44.º do Decreto-Lei 133/2013, de 3 de Outubro, que define a obrigação de divulgação, por parte das empresas públicas, da seguinte informação: a) A composição da sua estrutura acionista; b) A identificação das participações sociais que detêm; c) A aquisição e alienação de participações sociais, bem como a participação em quaisquer entidades de natureza associativa ou fundacional; d) A prestação de garantias financeiras ou assunção de dívidas ou passivos de outras entidades, mesmo nos casos em que assumam organização de grupo; e) O grau de execução dos objetivos fixados, a justificação dos desvios verificados e as medidas de correção aplicadas ou a aplicar; f) Os planos de atividades e orçamento, anuais e plurianuais, incluindo os planos de investimento e as fontes de financiamento; g) Orçamento anual e plurianual; h) Os documentos anuais de prestação de contas; i) Os relatórios trimestrais de execução

---

<sup>19</sup> Artigo 16.º do Decreto-Lei. n.º 133/2013, de 03 de outubro

orçamental, acompanhados dos relatórios do órgão de fiscalização; j) A identidade e os elementos curriculares de todos os membros dos seus órgãos sociais, designadamente do órgão de administração, bem como as respetivas remunerações e outros benefícios.

O universo das entidades reclassificadas têm vindo a aumentar ano após ano, a sua heterogeneidade e complexidade torna o exercício da inclusão da EPR no OE cada vez mais exigente. Até à presente data existe um escasso número de estudos e trabalhos sobre a presente matéria, tratando-se de uma temática pouco explorada na área das Finanças Públicas nacionais.

Ao longo deste capítulo foram descritas as obrigações de divulgação e prestação de informação por parte das EPR. Conforme referido, estas entidades são obrigadas a cumprir as regras estabelecidas para o SEE, aos quais acrescem incumbências de prestação de informação orçamental devido a sua reclassificação. As empresas públicas regem-se pela lei comercial, mas o reporte orçamental é feito em contabilidade pública, ou seja, as entidades reclassificadas são obrigadas a trabalhar nas duas óticas. Por outro lado, as regras orçamentais, em certa medida, limitam a autonomia da atuação das EPR o que, poderá eventualmente interferir no cumprimento eficiente e eficaz da sua missão. Para apurar o impacto da reclassificação nas empresas públicas, de seguida, irei proceder à análise da EPR – AA S.A..

#### **4. ANÁLISE DE UM CASO PRÁTICO – ARSENAL DO ALFEITE**

A escolha do Arsenal do Alfeite (AA) como caso prático no âmbito do estudo das EPR's deveu-se a diversos fatores. Em primeiro lugar, os quase 90 anos de existência e atuação do AA no mercado da construção naval e que evidenciam a importância estratégica desta organização no panorama nacional e também internacional. Por outro lado, o AA, desde a data da sua criação, já esteve sujeito a

diversos regimes, ou seja, já esteve na dependência direta da Administração Central do Estado, mais propriamente, da Marinha Portuguesa<sup>20</sup>, já operou no mercado como Sociedade Anónima de capitais exclusivamente públicos<sup>21</sup> sendo atualmente, uma EPR, o que faz com que, AA regresse, em parte, para o controlo da AC (Instituto Nacional de Estatística, 2012).

#### *4.1 Metodologia*

Para medir o efeito da reclassificação e da sua passagem do AA S.A. para a classificação de EPR, o caso prático foi dividido em diversas fases.

Numa primeira fase procedeu-se ao levantamento temporal dos estatutos da entidade. Deste modo, cada estatuto jurídico originou-diferentes missões, objetivos, campos de atuação e graus de dependência das AP's. Pretende-se que sejam perceptíveis as razões que levaram a passagem do AA para o SEE e se a missão e os objetivos definidos para este organismo enquanto EP são exequíveis após a sua reclassificação.

Posteriormente procedeu-se à análise contabilística dada empresa. A análise contabilística encontra-se dividida em duas partes. Numa primeira parte o foco do estudo incidirá na contabilidade pública, nomeadamente, nas séries-da receita e da despesa constantes das Contas Gerais do Estado dos anos 2003 a 2015. Os valores da receita e da despesa irão ser desagrupados por capítulos com intuito de clarificar o efeito que cada tipo de receita/despesa possuem na variação total. A desagregação utilizada foi efetuada com base na Classificação Económica das Receitas e Despesas Públicas em vigor (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro). Na segunda parte o ênfase da pesquisa passará para a ótica da contabilidade financeira da AA S.A., sobretudo, o exame detalhado dos Balanços, Demonstrações de Resultados e Relatórios de Contas da

---

<sup>20</sup> Decreto-Lei 49/93, de 26 de fevereiro

<sup>21</sup> Decreto-Lei 33/2009, de 5 de fevereiro

instituição. Os dados analisados foram retirados dos Relatórios de Contas do AA S.A. disponíveis no seu *site* e são referentes aos anos 2009 a 2015.

Em complemento à informação financeira procedeu-se ao levantamento dos Recursos Humanos. Para este levantamento foi utilizada a informação dos Relatórios de Contas e também os dados dos trabalhos científicos já realizados sobre a presente matéria.

Importa referir que, foram efetuados diversos contactos com o AA S.A. a solicitar informações adicionais, nomeadamente, dados contabilísticos e de recursos humanos anteriores ao ano 2009. Todos estes contactos foram infrutíferos na medida que, não se obteve qualquer resposta.

#### ***4.2 História e Enquadramento legal***

O AA entrou em funcionamento no ano 1938. A criação do novo estaleiro deveu-se à extinção do Arsenal da Marinha, por razões do seu mau funcionamento. O novo AA absorveu as atividades de construção naval do extinto Arsenal da Marinha e tinha como objetivo primordial um funcionamento eficaz e eficiente de modo a desenvolver e aprontar as forças navais portuguesas (Dec.-Lei n.º 28 408, de 31 de dezembro de 1937). Desta forma, foi determinado que o novo arsenal iria funcionar na dependência direta do Ministro da Marinha, com administração autónoma e tendo o Ministério da Marinha apenas como cliente, sem outros laços de dependência.

A dependência direta do Ministro da Marinha manteve-se até 1969. Nesse ano foi extinta a Superintendência dos Serviços da Armada e criada a Superintendência dos Serviços de Material, passando o AA a depender desta última. Nesta fase o arsenal começou a ser administrado por militares da Marinha, substituindo os engenheiros civis.



A Lei Orgânica e o respetivo regulamento do AA sofreram alterações ao longo das décadas, tornando os objetivos e fins do organismo cada vez mais dependentes da atuação da Marinha Portuguesa, de modo a dar uma resposta mais satisfatória às suas necessidades. Mas, por outro lado, o seu princípio primordial definido na altura da sua criação, mantêm-se *“trabalhar nas mesmas condições que a indústria particular”* (Dec.-Lei n.º 28 408, de 31 de dezembro de 1937), criando alguma ambiguidade no seu regime.

Esta ambiguidade de regime teve diversas interpretações na jurisprudência nacional, *“entidade autónoma que se encontra na administração e fruição de bens ou direitos do Estado”* (Acórdão do Tribunal de Relação de Lisboa, 1986), *“Empresa pública militar”* (Caetano, 1984) e até *“Empresa pública imperfeita ou não personalizada”* (Franco, 1982).

Em 1993, com entrada em vigor da nova Lei Orgânica da Marinha Portuguesa (Dec.-Lei 49/93, de 26 de fevereiro), o estatuto do estaleiro sofreu alterações. O artigo 12.º do referido Decreto-Lei define as competências e atribuições da Superintendência do Serviço de Material da Marinha e coloca o AA na sua direta dependência.

Apesar das sucessivas mudanças do regime jurídico a produtividade do AA foi posta em causa ao longo do tempo. Em 2007 foi criado um grupo de trabalho que visou a empresarialização do Arsenal do Alfeite (Desp. conjunto n.º 299/2007, de 11 de dezembro 2006).

Em 2009 foi concretizada a implementação de um novo modelo de funcionamento do estaleiro e o antigo Arsenal do Alfeite é extinto. *“... a laboração de um estaleiro naval inserido na estrutura da administração directa do Estado, retira-lhe capacidade de gestão autónoma e flexível dos meios disponíveis e necessários para*

*levar a cabo a reestruturação e modernização do seu aparelho industrial, não só para satisfazer melhor as crescentes exigências técnicas e tecnológicas dos novos meios navais, como também para pôr o seu conhecimento ao serviço de outros potenciais clientes nacionais e internacionais, em termos competitivos.”*, estas foram as razões evocadas para criação de um novo AA S.A (Dec.-Lei nº 32/2009, de 05 de fevereiro).

O AA S.A é uma Sociedade Anónima de capitais exclusivamente públicos que tem como principal objetivo “... *dar cabal resposta às necessidades de sustentação técnica e logística dos navios da Armada, com especial vocação para a respectiva manutenção*” com “...*aceitável nível de autonomia de sustentação técnica e logística só possível com a existência de organismos dotados das adequadas capacidades tecnológicas de manutenção.*” (Dec.-Lei nº33/2009, de 5 de fevereiro). Para financiar a modernização dos meios utilizados, quer materiais, quer humanas, o AA S.A. deve recorrer, preferencialmente, ao mercado. Para manter a sua viabilidade económica, o estaleiro deve pautar a sua atuação pelo cumprimento de sólidos princípios do interesse económico geral, boas práticas empresariais, de concorrência e também, pelo interesse público associado em matéria de defesa e segurança (Dec.-Lei n.º 33/2009, de 5 de fevereiro).

AA, S.A integra a EMPORDEF, SGPS, S.A, a *holding* das indústrias de defesa portuguesa, cuja atividade consiste na gestão de participações sociais detidas pelo Estado em sociedades ligadas direta ou indiretamente às atividades de defesa, como forma indireta de exercício de atividades económica (Art. 3º do Dec.-Lei n.º 235-B/96, de 12 de dezembro).

Por outro lado, para manter a sua viabilidade económica, o AA S.A. deve expandir a sua atividade para clientes nacionais e internacionais na área de produção,

manutenção, reparação de bens, execução de trabalhos e prestação de serviços de engenharia, de natureza industrial, de gestão de infraestruturas industriais, de serviços administrativos, complementares e auxiliares da atividade industrial, sem prejuízo do seu objetivo primordial (Art. 5º do Dec.-Lei n.º33/2009, de 5 de fevereiro).

No ano 2012, com entrada em vigor do SEC2010, a recém-criada S.A. foi reclassificada, voltando para o perímetro orçamental como EPR (INE,2012). O INE não especifica as razões da reclassificação das empresas nas listas por si publicadas, mas, com base no Relatório de Contas dos anos 2009-2011 do AA S.A, pressupõe-se que a razão da reclassificação da sociedade deveu-se ao facto de perto de 90% das suas vendas/prestações de serviços terem como destinatário a Marinha Portuguesa. Este fator faz com que a AA S.A. tenha a Administração Pública como cliente dominante, o que constitui um dos critérios de reclassificação para uma empresa pública pertencente ao setor das AP's, de acordo com SEC2010.

#### *4.3 Análise financeira do Arsenal do Alfeite*

Na primeira etapa foi feita uma análise em termos de contabilidade orçamental<sup>24</sup>. Esta comparação não mede diretamente os efeitos da reclassificação da empresa, mas consegue espelhar a situação orçamental (receita e despesa) do AA antes da mudança do seu regime e passagem para SEE e depois da sua passagem para EPR.

---

<sup>24</sup>Os dados da contabilidade orçamental não estão disponíveis para os anos 2010 - 2012, durante este período Arsenal do Alfeite S.A pertence ao SEE e não integra o perímetro orçamental.

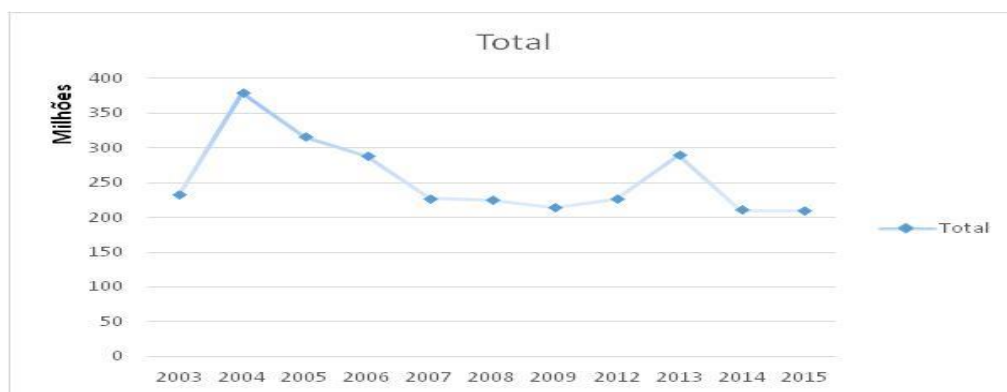


Gráfico 3: Variação da Receita Total do AA (DGO, 2003-2009;2012-2015)

O Gráfico 3 mostra a evolução do total da receita líquida cobrada pelo AA nos anos de 2003 a 2009, período em que estaleiro esteve na dependência direta da Marinha e pertenceu ao programa orçamental<sup>25</sup> da Defesa e nos anos 2012 à 2015, altura em que AA, S.A foi reclassificado. Existe uma significativa diminuição da receita entre os anos 2004-2009 e um aumento nos anos 2012-2013, em comparação com os valores de 2009, mas nos últimos anos a receita do AA S.A. volta a diminuir e atinge os valores registados no período precedentemente a sua passagem para empresa pública. É de referir que, a venda de bens e serviços representa, em média 98%<sup>26</sup> do total das receitas do AA S.A. e, com exceção do pico de aumento aqui referido, este capítulo mantém uma tendência decrescente, atingindo em 2015 os valores mais baixos de sempre (Anexo 4).

No período pré-empresalização, a despesa<sup>28</sup> do estaleiro tem uma tendência decrescente, com exceção do ano de 2005. Esta tendência continua no período da reclassificação, apenas é registado um ligeiro aumento no ano 2013 (Gráfico 4).

<sup>25</sup> O programa orçamental abrange as despesas correspondentes a um conjunto de medidas de carácter plurianual que concorrem para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas - Artigo 19.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO)

<sup>26</sup> Média Total de Vendas de Bens e Serviços/ Média Total Receita Líquida Cobrada (Anos 2003-2009;2009-2015)

<sup>28</sup> O estudo da evolução da despesa do AA foi efetuado nos mesmos moldes que o da receita. Os valores da despesa aqui apresentados são líquidos de cativos. Uma cativação corresponde a uma retenção de parte dos montantes orçamentados no lado da despesa que se traduz numa redução da dotação disponível dos serviços e organismos. A libertação dessas verbas (descativação) é, regra geral, sujeita à autorização do Ministro das Finanças (Conselho das Finanças Públicas, 2015) .

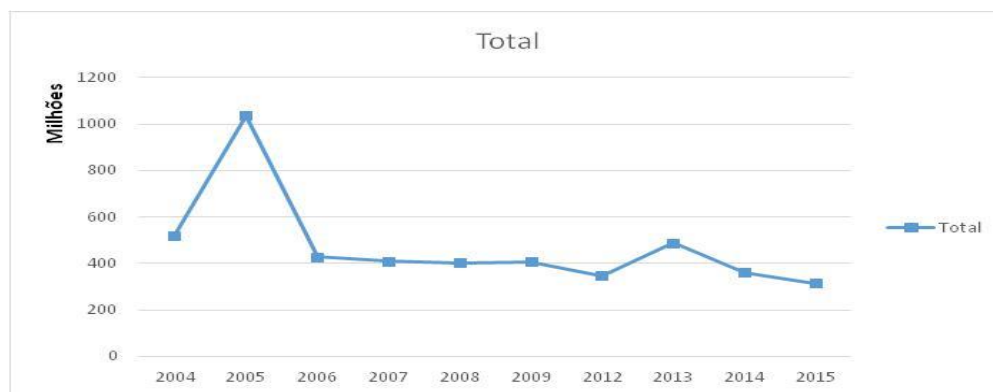


Gráfico 4: Variação da Despesa Total do AA (DGO, 2004-2009; 2012-2015)

As despesas com pessoal acompanham a tendência da variação da despesa total e representam, em média, 60% das despesas totais. O peso das despesas com pessoal no total das despesas sofreu uma diminuição, passando de 75% do total das despesas em 2009, para 60% em 2015 (Gráfico 1 e Tabela - Anexo 5).

As despesas de capital assinalam um aumento no início do período AA S.A. EPR, ano 2012, em comparação com ano 2009, mas rapidamente aderem à tendência decrescente, registando em 2015 os valores mais baixos dos anos que estão em análise. O seu peso na despesa total tem vindo a decrescer substancialmente desde a reclassificação da empresa, em média, é de 4,4% (Gráfico 1 e Tabela Anexo 5).

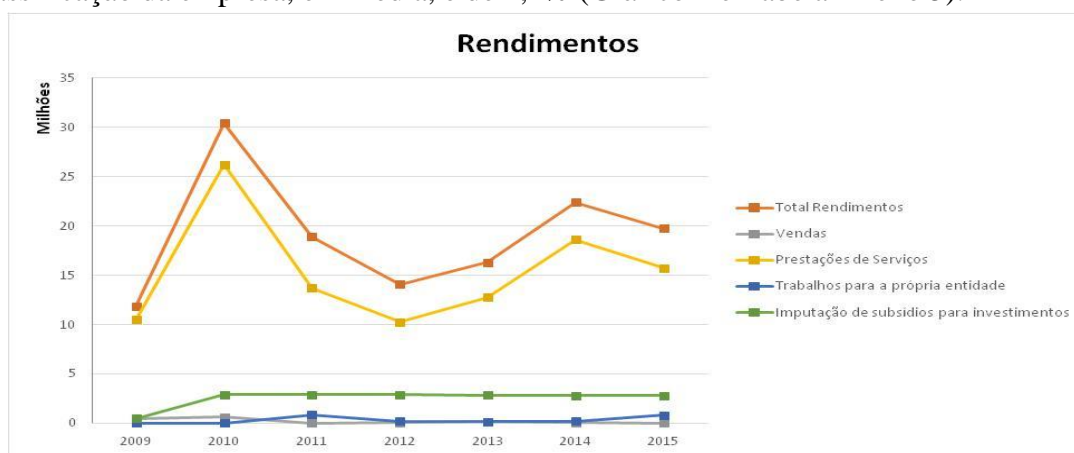


Gráfico 5: Variação dos Rendimentos do AA (Arsenal do Alfeite, S.A, 2009-2015)

Comparando dados orçamentais do AA - SPA com AA - EPR verificou-se que não houve aumentos da receita, pelo contrário, receita do AA atualmente apresenta o valor mais baixo desde 2003. Mas, existe uma diminuição da despesa no período AA-EPR, o

que proporciona uma melhoria do saldo orçamental, mesmo com valores da receita diminutos. Olhando apenas para esta informação, é possível afirmar que a entidade beneficiou com a sua saída do estatuto do SFA. Mesmo após a sua reclassificação, o saldo orçamental registado é melhor do que na altura imediatamente anterior à empresarialização.

No que respeita a contabilidade financeira, olhando para Demonstração de Resultados, que representa o desempenho financeiro da entidade nos anos 2009 à 2015, é visível um grande aumento de vendas imediatamente após a sua passagem para AA S.A, seguindo de uma abruta queda na altura da passagem para EPR. Nos anos 2013 e 2014 foi registada uma ligeira subida, mas no ano 2015, as vendas voltam a cair. As alterações dos rendimentos aqui assinalados, devem-se às variações na prestação de bens e serviços. Outros rendimentos não tiveram alterações significativas nos anos 2009-2015 (Gráfico 5).

A justificação para diminuição na prestação de bens e serviços é clara, foi facilmente identificada pela administração do Arsenal e mencionada nos Relatórios e Contas da entidade. Por um lado, o estatuto da Entidade Pública Reclassificada dificulta a afirmação da empresa em mercados competitivos. Por outro lado, a Marinha Portuguesa é responsável por 90% da produção anual do estaleiro, logo a contração verificada no orçamento da Marinha tem efeito direto nos resultados financeiros do AA, fazendo com que a empresa esteja extremamente vulnerável às variações do Orçamento Geral do Estado (Arsenal do Alfeite, 2011,2012).

Conforme observado no Gráfico 1-Anexo 7 conclui-se que os gastos da entidade tiveram um aumento no ano 2010 e a partir deste momento não registaram grandes flutuações, ou seja, não acompanharam a tendência verificada nos rendimentos. A

maioria dos gastos consiste nos gastos com pessoal, o que, em parte, justifica a sua propensão de se manter constante.

Os Balanços Financeiros referentes aos anos 2009-2015 espelham a situação económico-financeira do estaleiro. O total dos ativos da entidade sofrem uma redução no após reclassificação. Tanto ativo corrente, como ativo não corrente registaram tendência decrescente (Gráfico 1-Anexo 7). Examinando em pormenor o ativo corrente, é de assinalar a forte diminuição dos valores da rubrica clientes após o ano 2011. A razão para esta diminuição consiste em redução da competitividade da empresa no mercado devido a sua passagem para EPR e contração do orçamento da Marinha, cliente principal do AA.

O capital próprio apresenta uma tendência decrescente, mais acentuada a partir do ano 2012. Esta queda deve-se a diminuição dos subsídios e também aos resultados líquidos negativos. No ano 2011 a AA exhibe os resultados líquidos negativos pela primeira vez desde a sua passagem para o SEE. Os resultados líquidos mantêm-se abaixo do zero até ao ano 2014 (Gráfico 3-Anexo 7). Os resultados líquidos negativos surgem devido a uma conjugação de fatores. Passagem para EPR e consequente redução da capacidade competitiva no mercado aliados a uma conjuntura económica negativa e redução da verba da Marinha fazem com que a capacidade instalada do AA esteja sobredimensionada.

Ao contrário dos ativos da entidade, os valores do passivo têm vindo sempre a aumentar desde que o estaleiro passou a ser Entidade Pública Reclassificada (Gráfico 4-Anexo 7). Focando em especial o ativo não corrente, é visível que o aumento do seu total. Este aumento deve-se sobretudo ao aumento dos rendimentos a reconhecer e outras contas a pagar. É de notar a diminuição da dívida aos fornecedores a partir do ano 2013 (Gráfico 5-Anexo 7) que se deve particularmente a entrada em vigor da Lei

dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro) e seu rigoroso cumprimento por parte do AA S.A. (Arsenal do Alfeite, 2013-2015).

O Gráfico do Anexo 8 ilustra a evolução dos Recursos Humanos (RH) da entidade em estudo. O quantitativo dos RH tem vindo sempre a diminuir, sofrendo uma maior queda na altura da sua empresarialização.

Em suma, no que diz respeito a receita, apesar de existir um ligeiro aumento durante alguns anos, atualmente, as receitas do estaleiro estão ao nível ainda mais baixo do que no tempo de pré-empresarialização. Cenário contrario acontece com a despesa, foi efetivamente conseguida uma redução substancial do total das despesas e também diminuição do peso das despesas com pessoal, o que beneficia o funcionamento mais eficiente da empresa. O objetivo de modernizar o estaleiro pode ser difícil de conseguir quando as despesas de capital têm vindo a decrescer constantemente, especialmente no período da reclassificação.

Por fim, a comparando do AA S.A antes e depois da sua reclassificação conclui-se que os anos após a passagem para EPR, foram bastante penosos, em termos económicos para AA. A partir do ano 2011 foi registada uma redução significativa dos rendimentos, enquanto os gastos não acompanharam esta redução, o que originou deterioração da situação financeira da empresa. O facto da Marinha Portuguesa ser cliente principal do AA S.A., torna o estaleiro extremamente vulnerável às variações do Orçamento de Estado. Nos períodos de políticas contracionistas a capacidade existente do estaleiro não é utilizada na sua plenitude o que degrada a exploração da empresa. A maneira de contornar esta fragilidade seria penetrar o mercado de modo a obter novos clientes, mas a passagem para EPR reduziu a sua competitividade e dificultou a expansão.



## 5. CONCLUSÕES

A entrada em vigor do SEC2010 e a utilização dos novos critérios para delimitar o SPE (critérios quantitativo e qualitativos) foi um grande marco na estrutura e composição do SEE.

O estudo aprofundado sobre a forma do apuramento das contas e âmbito jurídico-institucional das empresas reclassificadas identifica a falta de um corpo metodológico conexo e consolidado sobre esta matéria. A existência de diversas entidades intervenientes no controlo, acompanhamento e tutela financeira das EPR dificulta a sua análise integrada e acompanhamento no espaço e no tempo.

Depois da análise do caso pratico conclui-se que os resultados financeiros do AA,S.A após a sua reclassificação foram devastadores. Foi registada uma diminuição dos rendimentos, não acompanhada com a diminuição de gastos o que provocou resultados líquidos negativos. No caso do AA o resultado líquido negativo no período pós-reclassificação deve-se, em primeiro lugar, à conjuntura económica negativa e às restrições orçamentais impostas à Marinha Portuguesa, que é o seu cliente dominante. Em segundo lugar, a reclassificação do AA e todas as limitações inerentes a este novo estatuto diminuíram a sua capacidade de resposta às contrações da economia, tornando a sua situação financeira, no mínimo, ruínosa. Ou seja, com as determinações associadas ao estatuto das EPR, a passagem das empresas do SPE para o SPA dificilmente será temporária, mas sim permanente.

O estatuto da EPR na sua definição atual diminui a competitividade das empresas no mercado, o que tem efeito assolador na sua situação financeira e no cumprimento eficaz e eficiente da sua missão, pelo que é imperativo existir um estudo integrado das EPR com base na informação detida por parte de todas as entidades

intervenientes de forma a encontrar a melhor solução que tanto para as empresas como para o Estado e, que, ao mesmo tempo, cumpre determinações do SEC2010.

Não é possível concluir esta dissertação sem referir as dificuldades sentidas na recolha de informação tanto sobre SEE, como sobre EPR, especificamente. Como já foi aqui referido, a legislação dispersa e informação incompleta faz com que exista uma falta de *accountability*. Os dados disponibilizados por diversas entidades estatais nem sempre são coincidentes. A coerência das publicações periódicas nem sempre é respeitada, os dados analisados e publicados sofrem variações de estrutura o que complica comparação dos dados ao longo do tempo. É necessário aumentar a transparência perante o Estado e cidadão. Além disso, informação é disponibilizada com atraso, por vezes, de vários anos, o que torna impossível ter uma visão atual.

Para finalizar, este trabalho sugere alguns temas de investigação futura. Seria bastante interessante replicar o estudo de caso às outras empresas, principalmente empresas pertencentes aos outros setores da economia para ver se o seu comportamento após a passagem à EPR foi semelhante ou não. Depois seria relevante analisar o comportamento das EPR por setor de economia de modo a saber se a reclassificação teve efeito análogo. Por fim, seria proeminente estudar o comportamento dos outros países da União Europeia perante os novos critérios do SEC2010, nomeadamente, o número das empresas públicas que foram reclassificadas, o setor da sua atuação, a evolução do EFB do país antes e depois da entrada em vigor do novo normativo, comportamento no mercado das empresas após-reclassificação, situação financeiras das mesmas antes e depois da reclassificação.

## Bibliografia

Arsenal do Alfeite, S.A , 2010. *Relatório e Contas*, Base Naval de Lisboa - Almada: Arsenal do Alfeite.

Arsenal do Alfeite, S.A, 2009. *Relatório e Contas*, Base Naval de Lisboa - Almada : Arsenal do Alfeite.

Arsenal do Alfeite, S.A, 2011. *Relatório e Contas* , Base Naval de Lisboa - 2011: Arsenal do Alfeite.

Arsenal do Alfeite, S.A, 2012. *Relatório e Contas*, Base Naval de Lisboa - Almada: Arsenal do Alfeite.

Arsenal do Alfeite, S.A, 2013. *Relatório e Contas*, Base Naval de Lisboa - Almada : Arsenal do Alfeite.

Arsenal do Alfeite, S.A, 2014. *Relatório e Contas*, Base Naval de Lisboa - Almada : Arsenal do Alfeite.

Arsenal do Alfeite, S.A, 2015. *Relatório e Contas*, Base Navala de Lisboa - Almada: Arsenal do Alfeite.

Banco De Portugal , 2016. *Estatísticas das Administrações Públicas - Suplemento ao Boletim Estatístico*, Lisboa: Banco de Portugal.

Caetano, P. M., 1984. *Manual de Direito Administrativo - Tomo I*. 10ª edição ed. Coimbra : Almedina.

Christiansen, H., 2011. *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries*. OECD Corporate Governance Working Papers , No.5..

Clifton, J. e. a., 2003. *Privatisation in the European Union: Public Enterprises and Integration*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.

Conselho das Finanças Públicas, 2015. *Glossário de termos das Finanças Públicas*, Lisboa.

Direção Geral das do Tesouro e Finanças , s.d. *O que é o Sector empresarial do Estado (SEE)*. [Online]

Disponível em: <http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/o-que-e-o-sector->

empresarial-do-estado-see-

[Consultado em 14 12 2016].

Direção Geral do Orçamento , 2003. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2003>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral do Orçamento , 2004. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2004>

[Consultado em 30 05 2017].

Direção Geral do Orçamento , 2005. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2005>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral do Orçamento , 2007. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2007>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral do Orçamento , 2008. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2008>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral do Orçamento , 2009. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2009>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral do Orçamento , 2012. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2012>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral do Orçamento , 2013. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2013>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral do Orçamento , 2014. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2014>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral do Orçamento, 2004. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2004>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral do Orçamento, 2006. *Conta Geral do Estado*. [Online]  
Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2006>

[Consultado em 05 06 2017].

Direção Geral Do Tesouro e Das Finanças, 2014. *Setor Empresarial do Estado - Relatório 2014*, Lisboa : Ministerio das Finanças .

Direção Geral do Tesouro e Finanças , 2015. *Participações do Estado - Carteira Global*. [Online]

Disponível em:  
[http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/Carteiras\\_participacoes\\_Estado/30\\_09\\_2015/carteira\\_global\\_30\\_09\\_2015.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/Carteiras_participacoes_Estado/30_09_2015/carteira_global_30_09_2015.pdf)

[Consultado em 14 12 2016].

Direção Geral do Tesouro e Finanças, 2015. *Boletim Informativo Setor Empresarial do Estado - 1º Trimestre* , Lisboa : Ministerio das Finanças .

European Communities, et al, 2008. *System of National Accounts*, New York: s.n.

EUROPEIAS, C., 2002. *Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas*. s.l.:Eurostat .

Eurostat, 2010. *European system of accounts*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat, 2014. *Manual on the changes between ESA 95 and ESA 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Franco, A. S., 1982. *Direito Financeiro e Finanças Públicas - Volume II*. Lisboa: Veja.

Instituto Nacional de Estatística, 2016. *Entidades do Setor Institucional das Administrações*. [Online]

Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_cnacionais](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais) [Consultado em 07/02/2017].

Instituto Nacional de Estatística, 2016. *Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas*. Lisboa: INE.

Lane, J.-E., 2000. *The Public Sector - Concepts, Models and Approaches*. 3ª Edição ed. London: Sage Publication.

Musgrave, R., 1959. *The Theory of Public Finance. A study in Public Economy*. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Company, Inc..

OCDE, 2012. *Competitive Neutrality: Maintaining a level playing field between public and private business*, OECD Publishing.

OCDE, 2015. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OCDE Publishing.

OECD, 2014. *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*, Paris : OECD publishing.

Parker, D. & SAAL, D., 2003. *International Handbook on Privatization*. Aldershot, R.U.: Edward Elgar Publishing Limited.

Pereira, P. T., 2008. *Economia e Finanças Públicas: Da teoria à prática*. Coimbra: Edições Almedina, SA.

Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M. & Santos, J. C. G., 2009. *Economia e Finanças Públicas*. 3ª Edição ed. Lisboa: Escolar Editora.

Santos, J. A., 2010. *Economia Pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Santos, J. A., 2016. *Finanças Públicas*. 2ª Edição ed. Lisboa: INA Editora.

Sharkey, W. W., 1982. *The Theory of Natural Monopoly*. Cambridge, EUA: Cambridge University Press.

Tanzi, V. & Schuknecht, L., 2000. *Public Spending in the 21st Century. A Global Perspective*. Cambridge, EUA: Cambridge University Press.

Toninelli, P. A., 2000. *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. EUA: Cambridge University Press.

Tribunal de Contas , 2013. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012*, Lisboa: Tribunal de Contas

Tribunal de Contas , 2014. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013*, Lisboa: Tribunal de Contas

Tribunal de Contas , 2015. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014*, Lisboa: Tribunal de Contas

Tribunal de Contas , 2016. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015*, Lisboa: Tribunal de Contas

Tribunal de Contas , 2016. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015*, Lisboa: Tribunal de Contas .

Tribunal de Contas , Novembro 2016. *Auditoria ao Controlo do SEE efetuado pelo Ministério das Finanças* , Lisboa : Tribunal de Contas.

## Legislação

Acórdão do Tribunal de Relação de Lisboa de 22 de Janeiro de 1989 – Processo n.º 1718, 2ª secção

Comissão Europeia, 1996. *Regulamento (UE) N.º 2223/96 do Conselho de 25 de Junho de 1996 relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade*, Jornal Oficial da União Europeia L310.

Comissão Europeia, 2013. *Regulamento (UE) N.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia*.. L174 ed. Jornal Oficial da União Europeia.

Decreto-Lei N.º 133/2013 de 3 de outubro. Regime Jurídico do Sector Público Empresarial. *Diário da República, 1.ª Série - N.º191.*

Decreto-Lei n.º 158/2009 de 13 de Julho. Modelo de normalização contabilística. *Diário da República, 1.ª Série - N.º133.*

Decreto-Lei n.º 18/2016 de 13 de abril. Regras de execução orçamental do orçamento do estado. *Diário da República, 1.ª Série - n.º 72*

Decreto-Lei n.º 235-B/1996 de 12 de Dezembro. Constituição da EMPORDEF, SGPS, S.A. *Diário da República, Série I-A – N.º 287.*

Decreto-Lei n.º 28 408 de 31 de Dezembro de 1937. Primeiro diploma referente ao funcionamento do Arsenal do Alfeite. *Diário da República, 1.ª Série- N.º304.*

Decreto-Lei n.º 300/2007 de 23 de Agosto. Regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas. *Diário da República, 1.ª Série - N.º162.*

Decreto-Lei n.º 49/1993 de 26 de Fevereiro. Lei Orgânica da Marinha. *Diário da República, 1.ª Série-A N.º48.*

Decreto-Lei n.º 558/99 de 17 de Dezembro. Regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas. *Diário da República, 1.ª Série - N.º293.*

Decreto-Lei n.º26/2002, de 14 de Fevereiro. Classificação Económica das Receitas e Despesas Públicas. *Diário da República – I Série A n.º38.*

Decreto-Lei n.º262/86, de 2 de Setembro. Código das sociedades comerciais. *Diário da República, 1.ª Série - N.º201.*

Decreto-Lei n.º33/2009 de 5 de fevereiro. Criação do Arsenal do Alfeite S.A. *Diário da República, Série I – N.º 25.*

Decreto-Lei n.º76-A/2006 de 29 de Março. Código das sociedades comerciais. *Diário da República, 1.ª Série - N.º63.*

Decreto-Lei nº 32/2009 de 5 de fevereiro. Extinção do Arsenal do Alfeite. *Diário da República, Série I – N.º 25.*

Despacho conjunto do Ministro das Finanças e Administração Pública e da Defesa Nacional n.º299/2007 de 11 de dezembro de 2006 - Criação do grupo de trabalho para empresarialização do Arsenal do Alfeite.



Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro. Lei de Enquadramento Orçamental. *Diário da República, I.ª Série-N.º 178*.

Lei n.º 22/2011 de 20 de Maio. Quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental). *Diário da República, I.ª série-N.º 98*.

Lei N.º 75-A/2014, de 30 de Setembro. Procede à segunda alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), à quinta alteração à Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, e ao Decreto-Lei n.º 413/98, de 31 de dezembro, à quarta alteração à Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, e à primeira alteração aos Decretos-Leis n.ºs 133/2013, de 3 de outubro, 26-A/2014, de 17 de fevereiro, e 165-A/2013, de 23 de dezembro, alterando ainda o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, o Código dos Impostos Especiais de Consumo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Regime Geral das Infrações Tributárias. *Diário da República, I.ª Série-N.º 188*.

Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto. Lei de enquadramento orçamental. *Diário Da República - I Série - A n.º 192*.

Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro. Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas. *Diário da República – I Série A n.º 37*.

## ANEXOS

### Anexo 1: Evolução do SEE

Unidade: Milhões de dólares

	OCDE (dados 2009)			OCDE 2014 (dados 2012)			Variação %		
	Nº de Empresas	Nº de Empregados	Valor em milhões \$	Nº de Empresas	Nº de Empregados	Valor em milhões \$	Nº de Empresas	Nº de Empregados	Valor em milhões \$
Áustria	9	79 215	16	9	74 161	22	0	-6	35
Bélgica	8	92 361	58	8	88 476	10	0	-4	-82
Hungria	358	152 975	8	371	124 924	7	4	-18	-12
Dinamarca	13	18 508	11	17	22 823	12	31	23	11
Finlândia	36	91 789	57	42	84 760	44	17	-8	-22
França	51	838 574	n.d	57	1 584 501	111	12	89	n.d
Alemanha	59	71 069	42	72	349 203	47	22	391	13
Itália	25	289 329	105	17	526 911	226	-32	82	115
Irlanda	n.d	n.d	n.d	24	39 582	32	n.d	n.d	n.d
Noruega	46	230 195	131	45	221 045	244	-2	-4	86
Portugal	93	180 577	18	84	171 534	8	-10	-5	-58
Polónia	n.d	n.d	n.d	326	159 730	62	n.d	n.d	n.d
Espanha	151	160 529	81	53	95 589	6	-65	-40	-93
Estónia	54	25 835	3	53	25 217	5	-2	-2	59
Suécia	47	148 132	68	49	135 608	51	4	-8	-25
Suiça	4	100 128	33	4	101 098	40	0	1	19
Reino Unido	21	378 298	67	17	332 601	66	-19	-12	-2
República Checa	124	166 600	44	125	140 300	40	1	-16	-8
Holanda	28	60 355	74	26	78 286	60	-7	30	-19
Grecia	n.d	n.d	n.d	52	45 258	13	n.d	n.d	n.d

Tabela Anexo 1: Evolução do SEE na União Europeia (Christiansen, 2011), (OECD, 2014)

### Anexo 2: Esforço Financeiro do Estado com o SEE

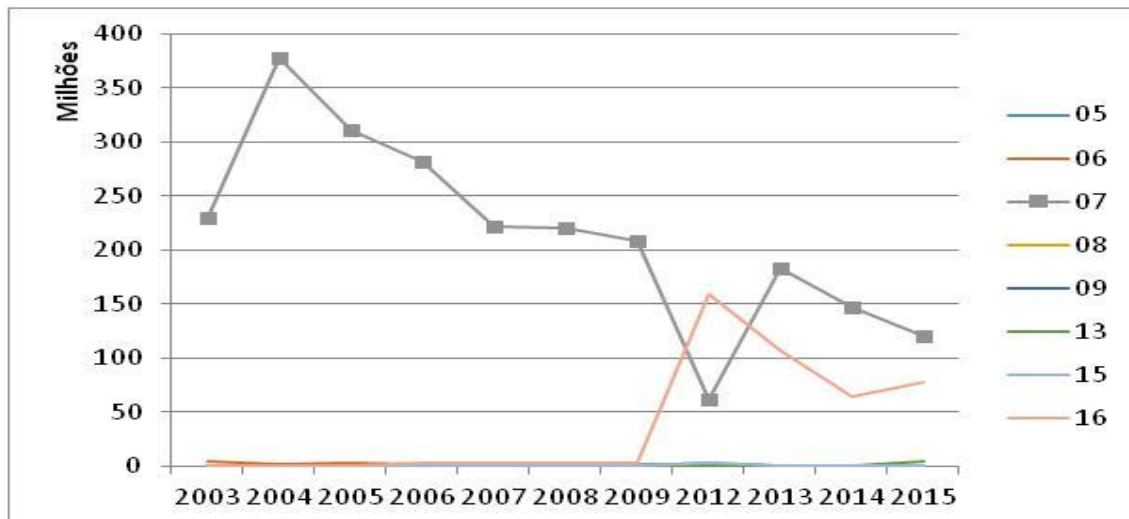
Especificação	Unidade: Milhões de Euros							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indemnizações compensatórias	413	411	456	494	472	369	341	126
Dotações de Capital	408	691	1481	1011	814	1590	2412	2289
Assunção de passivos e outras responsabilidades	59	70	2	8	0	357	0	469
Empréstimos	0	42	176	75	5661	3799	3422	4815
<b>Esforço Financeiro Bruto</b>	881	1214	2115	1588	6947	6115	6175	7699
Dividendos	556	561	574	458	240	76	409	247
<b>Esforço Financeiro Líquido</b>	324	653	1541	1130	6707	6039	5766	7452
<b>Em % do PIB</b>	0,2	0,4	0,9	0,6	3,8	3,6	3,4	4,3

Tabela Anexo 2: Esforço Financeiro do Estado com SEE (DGTF, 2014)

*Anexo 3: Entradas e saídas de EPR's*

Documentos emitidos pela fonte de referência (INE) relativos às contas das Administrações Públicas						Ref.ª para =>	Documentos emitidos pela DGO no âmbito do processo orçamental					
Documento	Data	Contas Nacionais	Alterações face à lista anterior		Total		Documento	Data	Ciclo Orçamental	Alterações face à lista anterior		Total
			Entradas	Saídas						Entradas	Saídas	
	mar/11		62	n/a	62							
Lista de entidades subsector S.1311	set/11	2010	n/d	n/d	n/d	=>	Circ. - 1367 CIEPR	ago/11 ago/11	2012	69 1	n/a 6	69 64
							LOE Circ. - 1370 CGE	dez/11 mar/12 jun/13		0 11 0	11 0 11	53 64 53
Lista de entidades subsector S.1311	mar/12		16	2	76		Circ. - 1371	jul/12	2013	4	3	54
	set/12	2011	1	0	77	=>	LOE CGE	dez/12 jun/14		1 1	0 3	55 53
Lista de entidades subsector S.1311	mar/13		7	9	75		Circ. - 1374	ago/13	2014	13	1	65
	set/13	2012	0	0	75	=>	LOE Circ. - 1375 CGE	dez/13 jul/14 jun/15		0 0 0	1 0 0	64 64 64
Lista de entidades subsector S.1311	mar/14		2	4	73		Circ. - 1376	jul/14	2015	98	0	162
	set/14	2013	106	1	178	=>	LOE	dez/14		0	3	159
Lista de entidades subsector S.1311	mar/15		11	11	178							
	set/15	2014	8	3	183	=>	Circ. - 1379 LOE	dez/15 fev/16	2016	13 0	14 3	158 155
Total			213	30			Total			211	56	

Tabela Anexo 3: Entradas e saídas de EPR's no perímetro orçamental (INE,DGO)

*Anexo 4: Series Arsenal do Alfeite – Contabilidade Pública – Receita*Gráfico Anexo 4: Variação da Receita Total por Capítulo (Classificação Económica da Receita) (DGO, 2003-2009; 2012-2015)<sup>29</sup><sup>29</sup> Foram excluídos da análise Capítulo 04 e 11 da Classificação Económica da Receita, por serem pouco relevantes

### Anexo 5: Series Arsenal do Alfeite – Contabilidade Pública – Despesa

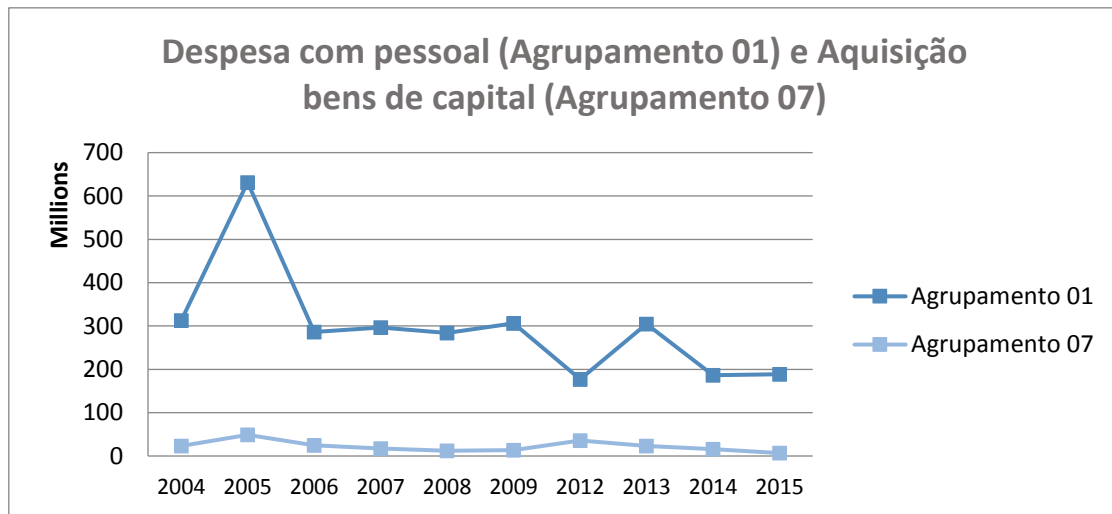


Gráfico 1 Anexo 5: Variação da Despesa – Despesas com Pessoal e Aquisição de bens de capital (DGO, 2004-2009; 2012-2015)

Ano	Agrup. 01	Agrup. 02	Agrup. 03	Agrup. 04	Agrup. 05
2004	60,03%	21,24%	0,83%	13,41%	4,49%
2005	60,88%	31,74%	0,72%	1,96%	4,70%
2006	67,05%	26,77%	0,26%	0,08%	5,84%
2007	72,48%	23,06%	0,10%	0,10%	4,26%
2008	70,63%	25,82%	0,05%	0,45%	3,06%
2009	75,13%	20,74%	0,03%	0,81%	3,30%
2012	50,87%	27,23%	0,09%	11,51%	10,29%
2013	62,49%	21,02%	0,10%	11,57%	4,82%
2014	51,60%	29,44%	0,09%	14,44%	4,43%
2015	60,03%	22,68%	0,04%	15,10%	2,15%
<b>Média</b>	<b>61%</b>	<b>24%</b>	<b>9%</b>	<b>12%</b>	<b>4%</b>

Tabela Anexo 5: Peso de cada agrupamento da despesa no seu total

### Anexo 6 – Séries Arsenal do Alfeite – Contabilidade Financeira - Demonstração de Resultados

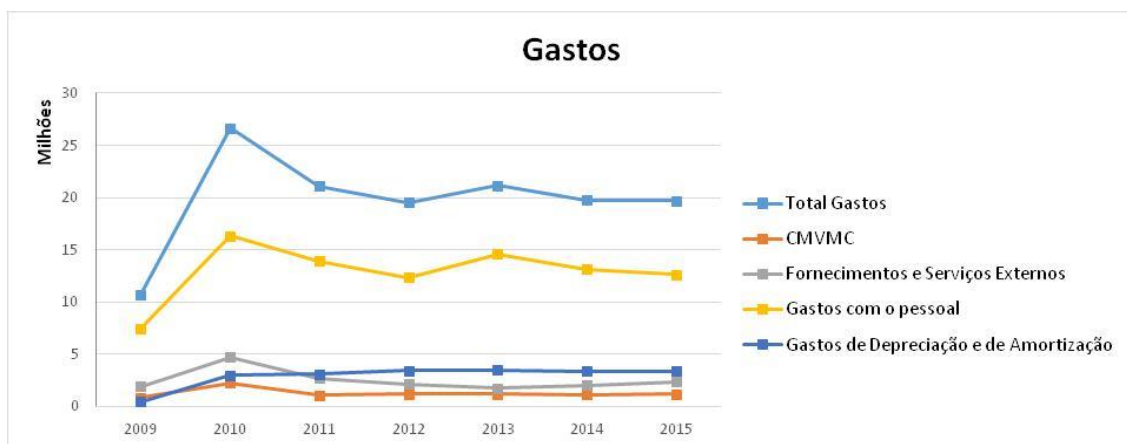


Gráfico 1 Anexo 6: Variação dos Rendimentos (Arsenal do Alfeite, S.A, 2009-2015)

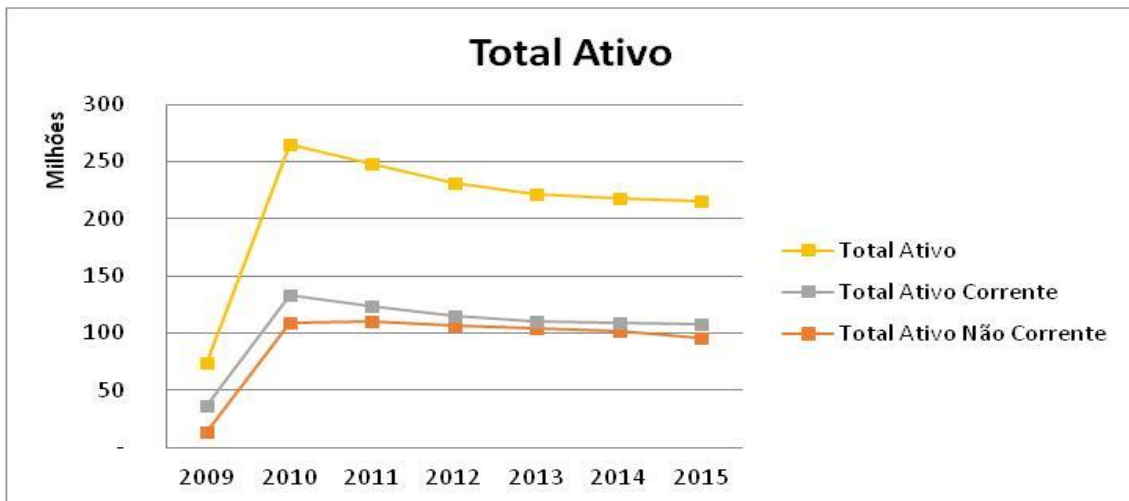
**Anexo 7 – Séries Arsenal do Alfeite – Contabilidade Financeira - Balanço**

Gráfico 1 Anexo 7: Variação Ativo (Arsenal do Alfeite, S.A, 2009-2015)

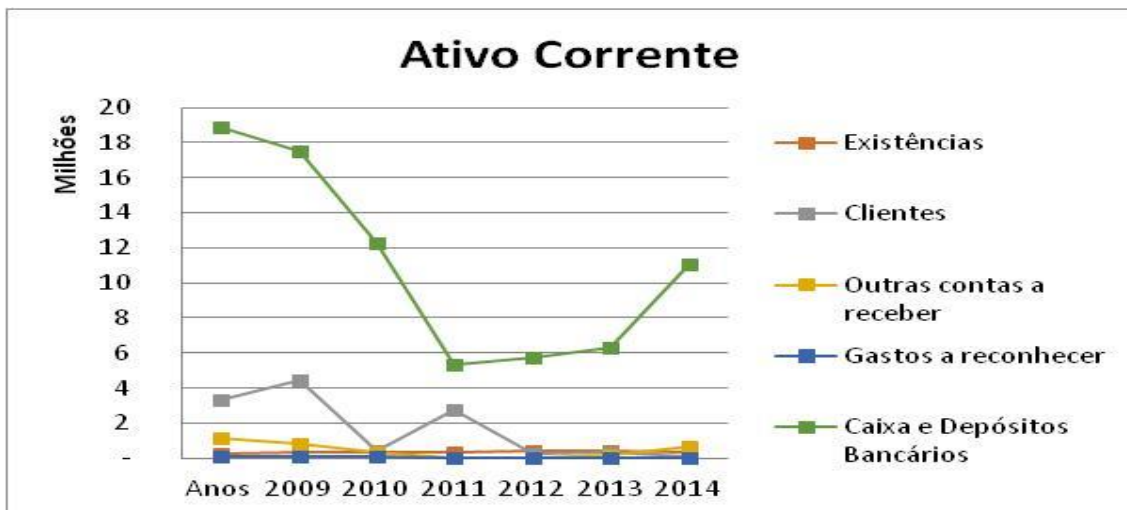


Gráfico 2 Anexo 7: Variação Ativo Corrente (Arsenal do Alfeite, S.A, 2009-2015)

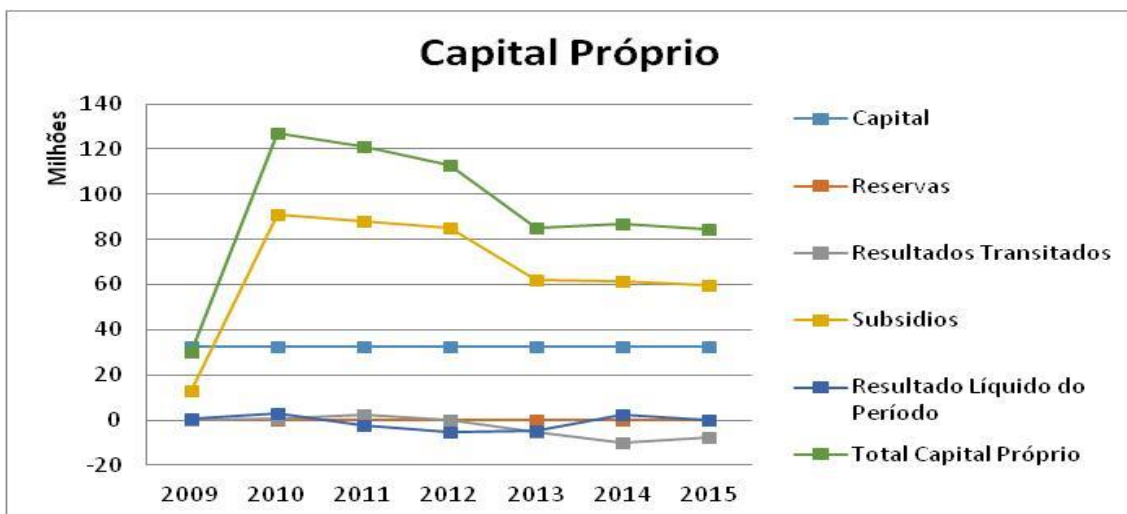


Gráfico 3 Anexo 7: Variação Capital Próprio (Arsenal do Alfeite, S.A, 2009-2015)

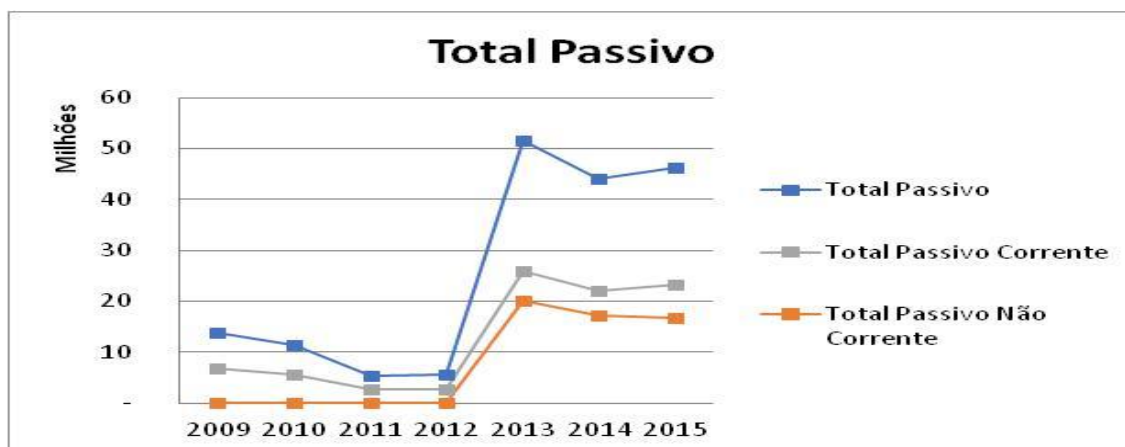


Gráfico 4 Anexo 7: Variação Passivo (Arsenal do Alfeite, S.A, 2009-2015)

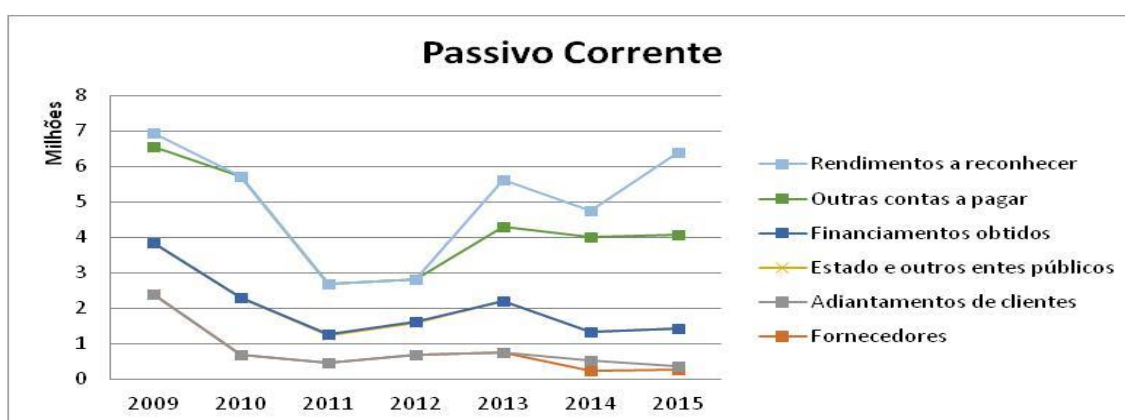


Gráfico 5 Anexo 7: Variação Passivo Corrente (Arsenal do Alfeite, S.A, 2009-2015)

### Anexo 8 – Recursos Humanos

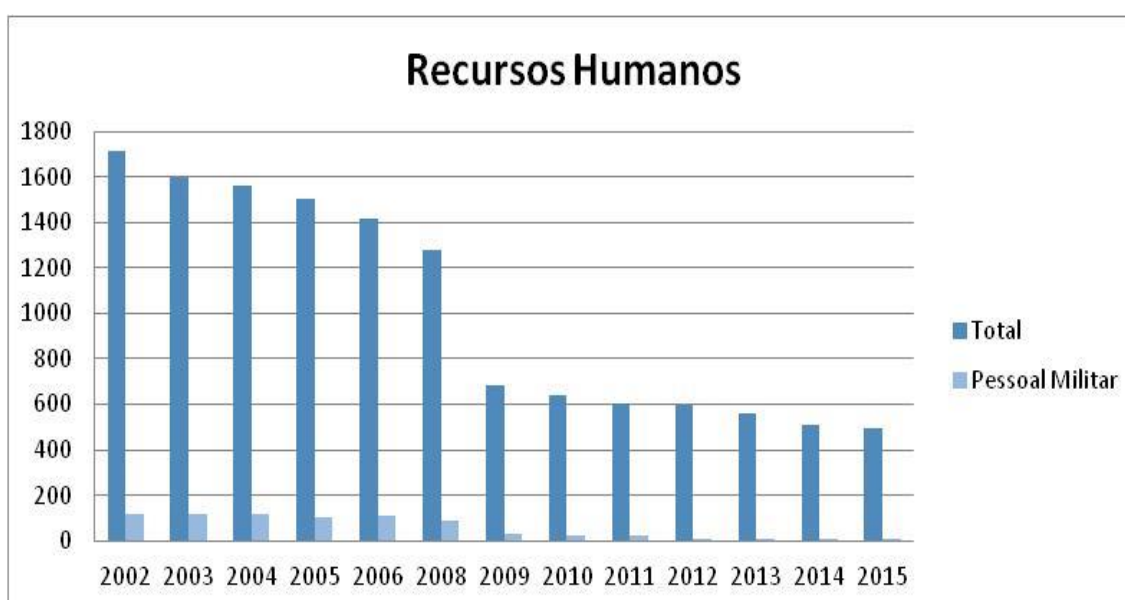


Gráfico 1 Anexo 8: Variação Recursos Humanos (Arsenal do Alfeite, S.A, 2009-2016 e Lampreia, 2009)